L'Organisation internationale du travail :

L'Organisation internationale du travail : UN POINT DE VUE CANADIEN

L'Organisation internationale du travail :

UN POINT DE VUE CANADIEN

par
John Mainwaring

Publié en vertu de l'autorisation
du ministre du Travail,
Gouvernement du Canada

Also available in English under the title
The International Organization of Labour:
A Canadian View

También disponible en Español bajo el título
La Organización Internacional del Trabajo:
Un Punto De Vista Canadiense

En vente par la poste auprès du
Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9
ou chez votre librairie.

© Ministre des Approvisionnements
et Services Canada 1986
N° de catalogue L31-63/86F
ISBN 0-660-91693-2

Au Canada : 9,95 $
À l'étranger : 11,95 $
Prix sujet à changement
sans préavis

N° de catalogue de Travail Canada :
L26-0579/86F

Imprimé au Canada

Photographes

Archives publiques du Canada
J. Kernen
Bureau international du travail
Charlesworth
J.-G. Cadoux
A. Détraz
Dominion Wide
Nutman et fils
G.G. Vuarchex

Il faut voir à quelle profondeur des ténèbres ce lumignon répand sa lumière !
Ainsi luit une bonne action dans un monde en proie au mal.

SHAKESPEARE, *le Marchand de Venise*, acte V, sc. I.

Le développement économique et le progrès social ne sauraient être considérés comme des processus séparés. En effet, la croissance économique rend possible l'expansion des programmes sociaux. De même, un climat de sécurité, la participation des partenaires sociaux au développement, une bonne formation et des conditions de travail satisfaisantes sont souhaitables non seulement en eux-mêmes, mais aussi comme conditions préalables à la croissance économique. Je suis fermement convaincu que si des sacrifices doivent être consentis au nom du développement économique, ils doivent être négociés avec tous les groupes sociaux et supportés par chacun selon sa capacité.

FRANCIS BLANCHARD, *le Travail dans le monde*, vol. 2, préface.

La réalité aurait été sans doute plus complexe que le résumé que j'en donne.

JORGE LUIS BORGES, *le Livre de sable*.

À mon épouse Janet

Avant-propos

Je suis reconnaissant à Travail Canada de m'avoir incité, puis encouragé à écrire ce livre. Associé de près aux affaires de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) pendant des années à titre d'agent du Ministère, j'ai pris plaisir à jeter sur le passé un regard neuf et à me renseigner sur les débuts du Canada au sein de l'Organisation. Les opinions émises dans cet ouvrage étant les miennes, elles ne peuvent être attribuées ni au Ministère ni à aucun de ses employés.

Les aspirations et les buts de l'Organisation internationale du travail constituent le thème de cet ouvrage. Je me suis appliqué à mettre ici en lumière les efforts déployés pour combler ces aspirations et atteindre ces buts, tout en soulignant la contribution du Canada à cet égard. Je n'ai pas cherché à épuiser le sujet, mais plutôt à retenir les épisodes propres à montrer quelles difficultés l'O.I.T. a rencontrées et la façon dont elle les a surmontées. Mes sources — mis à part mes souvenirs personnels — sont les dossiers, documents et registres officiels, les analyses que des auteurs ont faites des travaux de l'O.I.T., ainsi que mes conversations avec ceux et celles qui ont participé à ses réunions et à ses activités.

Quant aux appels de note, j'ai résolu, après quelque hésitation, de supprimer ceux où ne figuraient que les sources, pour la bonne raison qu'ils gênent en général le lecteur. J'ai, en revanche, dressé à la fin du volume une liste de mes sources, laquelle, je l'espère, sera utile aux universitaires et à tous les chercheurs.

J'ai une grande reconnaissance à l'égard de quelques personnes dont le concours m'a été précieux. À Travail Canada, ces personnes sont Michel Dorais, directeur général des politiques et de la liaison, Lucille Caron, directrice des relations internationales, ainsi que les membres de leur personnel, le personnel de la bibliothèque, en particulier Fred Longley et Ed Popoff, et celui de la Direction des communications. Aux Archives publiques,

je remercie tout particulièrement de leur collaboration extrêmement efficace John Smart, chargé des dossiers du ministère du Travail, et Ian McClymont, responsable des archives du Premier ministre.

Messieurs Joe Morris et Keith Richan, qui étaient respectivement membre travailleur et membre employeur au sein du Conseil d'administration dans les années 70, m'ont transmis des renseignements et des opinions. Madame Shirley Carr et M. John Harker, du Congrès du travail du Canada, ont fait de même, ainsi que W.H. Wightman, qui faisait autrefois partie de l'Association des manufacturiers canadiens, et George Haythorne, sous-ministre du Travail dans les années 60, époque où le Canada renforçait sa participation aux travaux de l'O.I.T., à la fois au pays et à Genève.

Je désire remercier également le directeur général du Bureau international du travail à Genève, Francis Blanchard, et un grand nombre de ses subalternes. Pour sa part, le bureau régional de l'O.I.T., à Ottawa, m'a fourni sa précieuse collaboration. À Washington, James Quackenbush, mon compagnon de délégation lors de nombreuses réunions de l'O.I.T., m'a aidé, comme l'ont fait George Weaver et Ned Persons, délégués à une époque légèrement antérieure à la mienne. Jenny Dimond, du ministère britannique de l'Emploi, m'a épaulé en me permettant d'avoir accès aux documents historiques à Londres, où un ancien collègue, John Garcia, m'a également secondé.

Je suis particulièrement redevable à Carol Riegelman Lubin de m'avoir communiqué des extraits de son ouvrage en préparation sur l'O.I.T., extraits où l'on décrit et explique les événements ayant abouti au déménagement du Bureau international du travail (B.I.T.) au Canada en 1940.

Comme je me proposais d'évoquer les tâches que l'O.I.T. cherche à accomplir, plutôt que les gens qui les exécutent, j'ai omis de nommer de nombreux Canadiens qui ont joué un rôle important pendant les années que j'ai passées à l'O.I.T., ou je n'ai fait qu'allusion à leur apport. Mais je ne puis m'abstenir de citer au moins ceux que j'ai connus et avec qui j'ai travaillé : chez les représentants des travailleurs, Percy Bengough, Claude Jodoin, Kalmen Kaplansky, John Simonds, Henri Picard, Jean Marchand et Marcel Pepin; chez les représentants des employeurs, Tom Robinson, Hugh Macdonell, Allan Ross, Allan Campbell et Harry Taylor. À diverses époques, à Travail Canada, mes collaborateurs ont été Howard Pammett, Guy de Merlis, Jan Wanczycki, Michael McDermott, tandis qu'Edith Lorentsen, Evelyn Woolner et Evelyn Best se trouvaient à la Direction de la législation ouvrière. Au ministère des Affaires extérieures, ceux avec qui j'ai travaillé sur les questions de l'O.I.T. étaient William

Barton, William Bauer, Allan Beesley, Norman Berlis, Allan Gotlieb, George Ignatief, Harry Jay, Paul Lapointe, John Noble, Geoff Pearson, Alfred Rive, Paul Renaud, Saul Rae, Gay Sellers, Jean et Paul Thibault. Mes sous-ministres et mes mentors furent alors Arthur MacNamara, Arthur Brown, George Haythorne, Doug Love, Bernard Wilson et Tom Eberlee.

Je remercie également de leur collaboration les fonctionnaires des ministères du Travail de toutes les provinces canadiennes, lesquels m'ont aidé à élaborer cette coopération fédérale-provinciale si utile à l'action du Canada auprès de l'O.I.T., et, parmi eux (d'ouest en est), Bill Sands, Ken Pugh, Don Gardner, Bob Mitchell, Elliott Wilson, Doug Cochrane, Jim Metzler, Tom Eberlee (qui par la suite est venu à Travail Canada), Donat Quimper, Réal Mireault, Gilles Laporte, Doug Stanley, Ray Anderson, Merril McAlduff, George Dyer et Ted Blanchard.

Je dois beaucoup à Charles Levinson, écrivain et ancien secrétaire général de la Fédération internationale des syndicats des travailleurs de la chimie, de l'énergie et des industries diverses, pour ses vues innovatrices sur les relations industrielles internationales et les forces qui les gouvernent.

Enfin, c'est avec une profonde affection et beaucoup d'admiration que je témoigne ma gratitude à Paul Goulet, premier directeur du service des affaires de l'O.I.T.

Au fil des ans, les délégués de nombreux pays aux réunions de l'O.I.T. ont accompli un travail que j'admirais et qui m'a éclairé. Je compte aujourd'hui certains d'entre eux au nombre de mes amis personnels et de mes alliés; certains sont devenus les défenseurs respectés d'opinions divergentes. Je ne puis les nommer tous; j'hésitais à n'en nommer que quelques-uns et pourtant, je devais leur témoigner ma reconnaissance.

J. M.

Chapitre premier
Introduction

L'Organisation internationale du travail (O.I.T.) est chargée d'une noble mission. Elle cherche à améliorer la condition des travailleurs et des travailleuses, particulièrement dans les régions du monde où sévit la pauvreté, et elle veille à ce que leurs droits soient reconnus et respectés. L'O.I.T. fait partie de l'ensemble des organismes internationaux des Nations unies tels l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (O.A.A.) et divers autres organismes qui se spécialisent dans des domaines particuliers.

Les organismes des Nations unies constituent une forme récente de coopération internationale dans l'histoire de l'humanité. La plupart d'entre eux ont vu le jour vers la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'O.I.T. est l'une des plus anciennes de ces organisations, puisque sa création remonte au traité de Versailles signé en 1919. À l'origine, elle faisait partie de la Société des Nations.

De tous les organismes des Nations unies, l'O.I.T. s'est donné les objectifs les plus controversés. Nul ne saurait trouver à redire au combat que l'O.M.S. mène contre la maladie, aux efforts de l'O.A.A. pour vaincre la faim dans le monde ou aux tentatives de l'U.N.E.S.C.O. de faire disparaître à tout jamais l'analphabétisme. Mais si les objectifs de l'O.I.T. sont tenus pour nobles et fort acceptables, leur réalisation engendre des difficultés, car ils supposent implicitement une redistribution de la richesse, ce qui soulève des objections de la part des gens qui la possèdent. D'autres craignent que les améliorations apportées aux conditions de travail ne viennent trop tôt, risquant ainsi de nuire à l'économie et de diminuer la capacité du pays à concurrencer sur le marché international. En outre, bien que le droit à la liberté syndicale, principe fondamental de l'O.I.T., soit bien implanté dans certains pays, dans d'autres, il n'est accepté qu'avec réticence et, dans bien d'autres encore, on s'y oppose énergiquement.

Par ailleurs, la participation de l'O.I.T. à la formation de la main-d'œuvre des pays en voie de développement, ainsi qu'au renforcement de leurs systèmes d'administration du travail, ne donne lieu à aucune objection de principe et est généralement bien vue. De fait, l'O.I.T. emploie le gros de ses ressources financières à ces fins, dans des programmes d'aide directe aux pays en voie de développement. Elle effectue également de la recherche, fait paraître des publications et convoque des réunions, activités analogues à celles auxquelles se livrent d'autres organismes spécialisés des Nations unies.

Mais l'activité la plus connue de l'O.I.T. a peu d'équivalent dans le système des Nations unies. Il s'agit de l'établissement de normes pour la législation du travail. Ces normes prennent la forme de projets de traités, connus sous le nom de conventions internationales du travail. En ratifiant ces traités, les gouvernements s'engagent à appliquer les normes dans leur zone de compétence et à faire rapport périodiquement à l'O.I.T. sur les moyens qu'ils prennent pour y parvenir. Les enquêtes que mène l'O.I.T. touchant les plaintes de non-conformité aux normes, notamment les violations de droits syndicaux, vont plus loin que n'importe quelle autre initiative du genre entreprise ailleurs dans le système de l'O.N.U.

Les structures de l'O.I.T. sont uniques parmi les organisations internationales. Elles reposent sur une formule tripartite où des délégués représentant des organisations d'employeurs et de travailleurs, de même que des délégués représentant les gouvernements, assistent aux assemblées et disposent d'un droit de vote égal. Il y a quelque chose de paradoxal dans ce tripartisme. Il est bien naturel de voir les syndicats chercher à obtenir de meilleures conditions pour leurs membres; c'est là leur fonction normale. Or, à l'O.I.T., les employeurs, dont on pourrait attendre une certaine résistance à cet égard, participent à l'effort commun d'amélioration des conditions de travail dans le monde, et les gouvernements jouent le rôle de tierce partie.

Ses objectifs controversés, ses méthodes de travail inhabituelles et son tripartisme unique font de l'O.I.T. une entreprise humaine fascinante. Comment une telle organisation a-t-elle pu d'abord voir le jour, voilà une question intéressante. Le présent ouvrage est la tentative modeste d'un homme qui a participé pendant un certain nombre d'années aux travaux de l'Organisation et qui a voulu en comprendre mieux la raison d'être, les attentes qu'elle suscita dans le monde à ses débuts, ses réalisations et ses échecs, et l'espoir que nous fondons sur elle aujourd'hui.

Certes, le présent volume ne peut prétendre être exhaustif. J'y rapporte les épisodes de l'histoire de l'O.I.T. qui me semblent pertinents et intéressants. J'y esquisse aussi les grands traits de la participation à l'O.I.T. D'un bout à l'autre de l'ouvrage, je me suis davantage intéressé au but et aux travaux de l'Organisation qu'au climat politique très tendu dans lequel elle a dû souvent évoluer. Néanmoins, l'activité politique fait inévitablement partie de l'histoire de l'O.I.T.

L'O.I.T. a été créée dans un esprit de réformisme. Contrairement aux tentatives inspirées du marxisme pour renverser le régime capitaliste, l'O.I.T. se voulait une tentative pour améliorer le système de l'intérieur et un remède aux maux créés par une industrialisation trop rapide. Le travail des enfants, l'exploitation des femmes, les longues heures de travail dans des conditions dangereuses ou déplorables, le manque de soins et d'indemnisation en cas de blessure, tous ces maux avaient commencé à être éliminés par des lois votées dans certains pays, avant 1919, année où l'O.I.T. fut constituée. Les lois nationales exigeaient que tous les employés d'un pays soient régis par des normes analogues et elles supprimèrent la crainte qu'un employeur sans scrupules applique des normes moins élevées que ses concurrents. On continuait cependant à redouter que les normes du travail décentes d'un pays puissent être sapées par la concurrence étrangère, d'où le mouvement en faveur d'une législation ouvrière internationale, lequel rassembla ses forces vers la fin du XIX[e] siècle et le début du XX[e].

À la fin de la Première Guerre mondiale, les circonstances semblaient plus favorables que jamais à la fondation d'une organisation internationale qui s'occuperait des questions du travail. L'opinion publique réclamait des réformes; les gouvernements admettaient que les classes ouvrières avaient voix au chapitre dans la négociation de la paix, et la révolution bolchévique, en Russie, conférait un caractère d'urgence à cette manière de voir. L'agitation ouvrière était partout menaçante, et les chefs syndicaux tenaient des réunions internationales pour renforcer leurs revendications. Nul ne pouvait prévoir les conséquences de cette situation. Les gouvernements désiraient apaiser le mouvement ouvrier comme jamais ils ne l'avaient souhaité auparavant et comme ils y aspirèrent rarement depuis. Or, il s'est trouvé qu'un plan était à leur disposition. Un projet de législation ouvrière internationale avait recueilli un modeste appui depuis le commencement du siècle, projet qui visait non à renverser le régime capitaliste, mais à le réformer et à le rendre plus acceptable aux travailleurs. Après quelques semaines d'efforts résolus, et à la suite de négociations et d'un projet de rédaction rapidement élaboré, l'Organisation internationale du travail voyait le jour.

L'histoire de la fondation de l'O.I.T. est en fait le récit d'un effort pour établir un système de législation internationale du travail. Ce concept, dans sa forme la plus pure, supposait l'existence d'une assemblée internationale délibérante dont les décisions lieraient les pays membres, ne laissant à aucun la possibilité d'échapper aux conditions établies par une série de conventions internationales. S'il y eut des désaccords entre les fondateurs de l'O.I.T. quant à la manière d'obtenir ce résultat, ils restèrent unanimes sur le fond.

Comme nous le verrons, ce dessein échoua, et l'échec devint manifeste quelques années seulement après la fondation de l'O.I.T. Par conséquent, le caractère et l'importance de l'Organisation changèrent d'une manière décisive. La déception fut immense : en vérité l'Organisation aurait fort bien pu s'effondrer avant la fin de sa première décennie. Ce qui la sauva, ce fut d'avoir choisi, comme premier directeur, le légendaire Albert Thomas. Ce socialiste français, corpulent et barbu, était un idéaliste énergique et un orateur doté de magnétisme, d'un instinct sûr et de sens pratique. Il avait résolu de faire de l'O.I.T. une force avec laquelle il faudrait compter. Albert Thomas mit beaucoup de soins à recruter le meilleur secrétariat, qui vaudrait à l'Organisation le respect et l'appui de ses objectifs, grâce à ses recherches méticuleuses et à ses publications faisant autorité, de même qu'à son aptitude à organiser des assemblées internationales couronnées de succès. Il fit en sorte que l'O.I.T. soit capable d'accomplir toutes ces choses, sans trop se demander si les ambitions de l'Organisation en matière de législation internationale se réaliseraient.

Effectivement, les normes de l'O.I.T. se révélèrent valables en soi, même si elles n'ont jamais réussi à constituer une législation ouvrière internationale. Leur élaboration, réalisée à force de recherches, de consultations et de discussions tripartites, et leur qualité en tant qu'objectifs internationaux reconnus équivalaient en vérité à une action nationale. Les progrès ne furent pas constants, mais, après une décennie, Albert Thomas pouvait déclarer : « Nous avons enseigné au monde à parler en quelque sorte le même langage en matière de questions ouvrières. »

La grande dépression des années 30 apparut à Albert Thomas comme une gageure : aux maux engendrés par la crise économique, il fallait, selon lui, des remèdes d'inspiration ouvrière. Sur son initiative, l'O.I.T. avança un certain nombre de propositions, comprenant deux aspects principaux : une action à la fois nationale et internationale visant la diminution des heures de travail et des programmes nationaux de travaux publics, auxquels s'ajouterait un programme international de construction de chemins de fer et de routes et d'installation de lignes télégraphiques en Europe.

Albert Thomas mourut subitement en 1932, usé par l'effort et par l'indifférence des capitales européennes à l'égard de ses projets. Cependant, ses idées trouvèrent un appui inattendu. Les États-Unis, après avoir rejeté les travaux du Président Wilson à la Conférence de la paix de 1919, étaient restés à l'écart de la Société des Nations et de l'O.I.T. Mais quinze ans plus tard, les idées de l'O.I.T. sur la lutte contre la dépression firent vibrer une corde sensible chez le Président Roosevelt et chez ses administrateurs du *New Deal*.

Les États-Unis adhérèrent à l'O.I.T. au moment même où l'Italie et l'Allemagne, refusant d'être liées par les principes de l'Organisation, s'en retiraient. L'Union soviétique se joignit brièvement à l'O.I.T. au cours de la même période. À l'époque où l'Europe s'engouffrait dans la Seconde Guerre mondiale, l'O.I.T. avait déjà un directeur américain, John Winant, qui amena l'Organisation de Genève à Montréal, où elle poursuivit ses travaux à une échelle réduite.

La paix revenue, un autre Américain, David Morse, ramena l'O.I.T. à Genève. Pendant les deux décennies au cours desquelles il dirigea l'Organisation, celle-ci, d'organisme un peu replié sur soi qu'elle était et principalement orienté vers l'Europe, devint véritablement mondiale et acquit une représentation quasi universelle. Les travaux de l'O.I.T. en matière de normes prirent une nouvelle dimension lorsque la Conférence promulgua une série de conventions sur les droits de l'homme, portant sur le droit à la liberté syndicale, le droit à la négociation collective, l'égalité de rémunération pour les travailleurs et les travailleuses, le travail forcé et la discrimination dans l'emploi. L'O.I.T. mit également au point une procédure de règlement des plaintes alléguant violation des droits syndicaux. Elle s'engagea en outre dans des programmes d'aide aux pays en voie de développement, devenus indépendants depuis peu, programmes qui eurent tôt fait d'absorber plus de ressources que l'O.I.T. ne l'avait prévu et qui eurent pour résultat un accroissement considérable de son effectif et de son budget.

Au cours des premières années, l'intérêt du Canada pour l'Organisation grandit progressivement. Au début, la distance rendait difficile la participation du Canada aux réunions : la présence d'un délégué pendant une semaine aux séances du Conseil d'administration du B.I.T. pouvait signifier un mois d'absence du pays. Quant à l'idée générale de l'O.I.T. de réduire la concurrence commerciale au moyen de normes du travail, on ne pouvait qu'y souscrire, mais les États-Unis, premier partenaire commercial du Canada, avaient négligé d'adhérer à l'O.I.T., ce qui contribuait à rendre cette idée quelque peu

éloignée de nos préoccupations immédiates. De plus, comme État fédéral, le Canada connut des problèmes en ratifiant des conventions dont le contenu relevait de la compétence provinciale.

Lorsque l'adhésion des États-Unis fut chose faite, après l'adoption des mesures législatives du *New Deal*, l'intérêt du gouvernement canadien s'accrut. Le Canada ratifia plusieurs conventions de l'O.I.T., espérant de ce fait obtenir le pouvoir de promulguer sa propre législation ouvrière inspirée du *New Deal*, pouvoir qui autrement appartiendrait aux provinces. L'annulation de la législation fédérale, cependant, fit reculer pour nous la possibilité de participer au système de l'O.I.T.

Mais après la Seconde Guerre mondiale, lorsque le Canada commença à jouer un rôle énergique dans les affaires des Nations unies en général, notre attention à l'égard des questions de l'O.I.T. s'accrut elle aussi. Les voyages en avion facilitaient l'accès à Genève. Les initiatives de David Morse rendaient l'O.I.T. plus intéressante. Les nouvelles conventions sur les droits de la personne avaient des répercussions considérables au Canada sur le plan tant provincial que fédéral. Aussi, les ministères du Travail fédéral et provinciaux s'entendirent sur une action commune, si bien que le Canada ratifia plusieurs conventions sur les droits de la personne.

En 1969, année de son cinquantième anniversaire, l'O.I.T. reçut le prix Nobel de la paix. C'était un grand honneur, mais l'Organisation connaissait alors bien des difficultés. Cette dernière, en effet, avait commencé à faire l'objet de pressions politiques dès le milieu des années 50, lorsque la Russie, désormais l'U.R.S.S., en était redevenue membre, ainsi que d'autres pays de l'Europe de l'Est. Une panoplie de pays nouvellement indépendants y adhérèrent au cours des années 60. Le nombre des pays membres de l'O.I.T. se chiffra ainsi à plus de 100, d'environ 50 qu'il était dans l'immédiat après-guerre. La force du scrutin à la Conférence changea dramatiquement, de même que la nature des débats. La Conférence poursuivait son activité habituelle touchant les normes du travail, mais les nouveaux membres avaient d'autres intérêts. Leurs interventions portèrent sur les régions agitées du globe, s'opposant du même coup aux délégués occidentaux qui estimaient que les questions de cet ordre s'éloignaient du mandat de l'O.I.T. et n'étaient d'aucune pertinence. Ils n'appréciaient guère, non plus, de se retrouver minoritaires sur des dossiers aussi explosifs. Les États-Unis, dont la contribution financière représentait 25 % du budget de l'Organisation, devinrent suffisamment exaspérés, au milieu des années 70, pour s'en retirer complètement. Les autres gouvernements occidentaux ne suivirent pas cet exemple. Ils firent observer qu'en dépit de ses difficultés d'ordre politique, l'O.I.T. accomplissait toujours une action utile. Les États-Unis réintégrèrent l'Organisation trois ans plus tard.

Aujourd'hui, c'est une Organisation quelque peu meurtrie qui demeure en place. Bien différente du modèle de 1919, elle continue néanmoins de défendre les mêmes objectifs généraux, mais elle évolue dans un milieu fort différent. On peut se poser les questions suivantes : si nous devions de nouveau instituer une organisation internationale du travail, que retiendrions-nous des structures et des méthodes de travail originelles ? Comment serait redéfini chacun des objectifs ? Quels sont aujourd'hui les problèmes du travail dans un monde où les affaires se sont de plus en plus internationalisées et où les pays se préoccupent plus que jamais de leur pouvoir de concurrence ? Pour un pays comme le Canada, qui s'intéresse de très près à sa capacité de survivre sur le marché international, il y a au moins trois manières d'aborder le coût des traitements et des salaires. L'une consiste à les réduire à l'intérieur de nos frontières, y abaissant ainsi le niveau de vie, dont nous sommes plutôt fiers. Une autre suppose le protectionnisme sous diverses formes. Et une troisième consiste à encourager, dans les pays concurrents, un mouvement favorable au respect de normes raisonnables du travail à l'échelle internationale. Le troisième concept, manifestement le plus positif, si seulement on arrive à le concrétiser, est celui que retient l'O.I.T.

Au cours des dernières années, les délégués du Canada à Genève ont pris des initiatives en vue d'améliorer l'efficacité des programmes et des méthodes de travail de l'Organisation. Malheureusement, leurs efforts sont passés en grande partie inaperçus dans les médias et les milieux de l'enseignement; aussi le public canadien n'a-t-il été que peu informé des activités de l'O.I.T. et de la participation canadienne. Dans les chapitres qui suivent, je tente de donner un aperçu des activités actuelles de l'O.I.T. et de son potentiel pour l'avenir.

* * *

Sans avoir participé au premier quart de siècle d'activités de l'O.I.T., j'ai assisté, en qualité d'agent subalterne du ministère du Travail du Canada, à une réunion de l'Organisation qui eut lieu en 1944. Je fus secrétaire de la délégation canadienne à la 26e Conférence générale de l'O.I.T. qui s'est déroulée à Philadelphie. À l'époque où j'ai pris ma retraite, en 1980, j'avais été chef de délégation à de nombreuses conférences et autres réunions de l'O.I.T., de même que représentant du gouvernement canadien au conseil exécutif du B.I.T., connu sous le nom de Conseil d'administration. J'étais alors responsable, de manière générale, des relations du Canada avec l'O.I.T. et de celles du gouvernement fédéral avec les provinces sur les questions reliées à l'Organisation.

Je n'aurais pu souhaiter carrière plus intéressante. Les buts de l'Organisation me séduisent. L'application de normes de justice sociale à tous les hommes et à toutes les femmes me semble être une condition nécessaire à une quête plus noble encore : la recherche de l'excellence et la réalisation de toutes les possibilités de l'esprit humain.

Un de mes disques de Count Basie est un blues chanté par Joe Williams, qui commence par ces mots : « Mon petit, c'est un vieux monde mesquin... » Chez nos ancêtres victoriens, un poète parla de « la nature à la dent dure et aux griffes acérées » et un homme de science consigna la loi de la sélection naturelle. Un corollaire de cette loi établit que non seulement les mieux adaptés survivent, mais qu'ils ont le devoir de survivre, ce qui justifie la notion selon laquelle la concurrence contribue à fournir le plus de biens au plus grand nombre dans la vie économique. Mais beaucoup d'autres croient que l'aventure humaine se limite à un voyage vers la libération totale des pires contraintes de la nature. À la concurrence nous disons oui, puisque la vie serait ennuyeuse sans elle. Mais nous disons oui à une concurrence nuancée par le souci d'autres valeurs qui sont beaucoup plus importantes pour l'humanité que l'esprit d'entreprise ou le sens des affaires et qui sont dignes de reconnaissance. Concurrence qui s'accompagne aussi de compassion et de respect à l'égard de ceux qui ne peuvent espérer gagner au jeu économique.

Il faut aussi comprendre que les perdants n'accepteront pas nécessairement leur sort sans protester. Car, que ce vieux monde soit mesquin ou non, les derniers mots du blues de Basie Williams sont les suivants : « Mon petit, je ne veux pas rester là pour qu'on me traite comme un esclave vil et pouilleux, ça, oh ! non, mon petit. » Ce genre de considération doit entrer dans notre vision de l'O.I.T.

II
Vers une législation ouvrière internationale

À la Conférence de la paix de Paris, en 1919, des forces et des idées diverses contribuèrent à façonner la nouvelle Organisation du travail. Les grandes puissances voulaient neutraliser l'influence de la révolution bolchévique et amener les classes ouvrières à aspirer au progrès par des moyens orthodoxes. Elles ignoraient cependant comment y parvenir. De fait, les porte-parole des travailleurs étaient loin de faire l'unanimité à ce sujet. Aussi confièrent-ils la question à un comité de spécialistes du travail, qu'ils appelèrent Commission de législation internationale du travail, pendant que les Premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères se consacraient au règlement de la paix et à la mise sur pied de la Société des Nations.

Au sein du mouvement ouvrier, trois forces distinctes prétendaient à ce moment-là représenter les travailleurs. Deux d'entre elles s'opposaient à l'idée d'une législation internationale du travail, pour des raisons cependant fort différentes; la troisième demeurait sceptique. Le premier groupe, communiste, visait le renversement immédiat du régime capitaliste. On voyait en effet, dans ce nouveau projet d'une organisation internationale du travail, un moyen de collaboration entre les classes, ce dont on ne voulait pas.

Le deuxième groupe de dirigeants syndicaux, plus large que le premier, préconisait des objectifs socialistes, mais consentait à les réaliser par des moyens pacifiques. Peut-être étaient-ils les précurseurs des sociaux-démocrates qui, aujourd'hui, acceptent le concept d'une économie mixte. En 1919, leur expérience du capitalisme avait été amère, et ils éprouvaient beaucoup de sympathie pour les révolutionnaires russes. Ils se déclaraient disposés, néanmoins, à travailler en vue de réformes au sein du système.

La troisième force était représentée par la Fédération américaine du travail, qui acceptait entièrement le régime capitaliste et recherchait l'accès graduel des travailleurs à ses avantages par l'action syndicale. Le président de l'A.F.L., Samuel Gompers, croyait à la négociation collective comme moyen d'action et s'opposait à l'intervention de l'État et des lois.

L'actuel président de l'A.F.L.-C.I.O., Lane Kirkland, a suivi la tradition instituée par Samuel Gompers quand il a exprimé récemment des opinions analogues lors d'une entrevue accordée au *Wall Street Journal* (résumée dans *The Citizen*, d'Ottawa, le 22 août 1984). Lane Kirkland y proposait l'abolition de la plus grande partie de la législation du travail adoptée au cours du dernier demi-siècle, en avançant que la déréglementation inciterait les travailleurs à adhérer massivement aux syndicats pour se protéger des employeurs sans scrupules. Le mouvement syndical deviendrait ainsi plus puissant et davantage en mesure de réaliser ses objectifs.

Samuel Gompers souhaitait que le traité de paix comprît une charte du travail, une déclaration sur le droit des travailleurs à la journée de huit heures, l'abolition du travail des enfants, l'égalité de rémunération pour un travail égal, et cetera. Il doutait du succès d'une organisation internationale qui chercherait à atteindre ces objectifs uniquement par voie législative. Ironie du sort, Samuel Gompers fut élu, à Paris, président de l'organisme même dont les objectifs lui causaient tant d'inquiétudes, soit la Commission de législation internationale du travail. Il accomplit sa tâche et devint avec le temps, quelles que fussent ses réserves personnelles, un défenseur de l'O.I.T. aux États-Unis.

Outre le mouvement syndical, un autre groupe influent appuya l'idée d'une nouvelle organisation avec peut-être plus d'ardeur, étant donné les divergences d'opinions chez les travailleurs. Il s'agissait de réformateurs, hommes et femmes de bonne volonté dont certains avaient de l'autorité dans les cercles universitaires ou professionnels alors profondément troublés par la situation dans les mines et les manufactures où des hommes, des femmes et des enfants peinaient pendant des heures extrêmement longues, dans des conditions de travail peu sûres et insalubres, pour un maigre salaire. Souscrivant à la théorie liant cette détresse à la concurrence internationale, ils cherchaient une formule internationale qui réduirait la concurrence.

Ainsi, tandis qu'une importante partie du mouvement syndical désirait la fin du capitalisme, que ce fût par des moyens pacifiques ou violents, les réformateurs voulaient seulement en modérer les excès et rendre le système plus avantageux pour les gens ordinaires. Leur but était l'institution d'une législation internationale du travail.

Certains employeurs partageaient ces vues. Des fabricants tels Robert Owen, en Angleterre, et Daniel Legrand, en France, sont en général cités comme précurseurs, au début du XIX[e] siècle, de l'idée d'une action internationale destinée à l'amélioration des conditions de travail.

En 1919, cette idée avait déjà une histoire assez longue. Le gouvernement suisse avait tenté, au cours des années 1880, d'y intéresser d'autres gouvernements européens. Dix ans plus tard, l'Allemagne avait organisé la première conférence intergouvernementale sur les questions du travail, sans grands résultats toutefois.

En 1900, on fonda l'Association bénévole internationale pour la législation ouvrière qui réussit effectivement à faire adopter deux conventions, lors d'une conférence tenue à Berne en 1906. La première convention limitait le travail de nuit pour les femmes et la seconde interdisait, dans les fabriques d'allumettes, l'emploi du phospore blanc, substance qui causait une maladie mortelle connue des travailleurs sous le nom de « mâchoire phosphorée ». Proposées aux gouvernements, ces conventions firent l'une et l'autre l'objet d'un certain nombre de ratifications et donnèrent lieu à des améliorations réelles à l'intérieur des pays. Seulement, en tant qu'organisme bénévole, l'Association manquait de ressources pour entreprendre des études et préparer minutieusement les réunions internationales.

D'après le nom que la Conférence de la paix donna à son comité du travail, on peut supposer qu'on attendait de la commission qu'elle produisît le plan d'une véritable législation internationale du travail. La commission se vit confier la tâche suivante :

> faire une enquête sur les conditions de l'emploi des travailleurs, envisagé au point de vue international, et examiner les moyens internationaux nécessaires pour assurer une action commune sur les sujets touchant les conditions de l'emploi des travailleurs, et recommander la structure d'une institution permanente chargée de poursuivre cette enquête et cet examen.

La commission se composait de deux membres pour chacun des pays qu'on appelait grandes puissances (États-Unis, Empire britannique, France, Italie et Japon), de deux membres représentant la Belgique et d'un membre chacun pour Cuba, la Pologne et la Tchécoslovaquie, ainsi que quelques suppléants officiels. Plusieurs de ces membres avaient milité dans l'ancienne Association internationale pour la législation ouvrière.

Qu'est-ce que ces gens voulaient accomplir ? Un des représentants de la Belgique à la Commission du travail, Ernest Mahaim, professeur à Liège, a plus tard fait remarquer que le concept de normes internationales du travail était semblable à celui d'une législation ouvrière nationale.

> Pourquoi, on peut se le demander, le Parlement britannique adopta-t-il, en 1802, une loi pour protéger la santé et la moralité des enfants employés dans les usines ? Cela venait de ce que l'opinion publique était choquée des terribles conditions faites à ceux qu'on appelait les « apprentis » du Lancashire. Pourquoi une loi fut-elle nécessaire ? Parce qu'il ne pouvait aller de soi que le progrès de la moralité ou que la persuasion d'ordre moral ou religieux exercée sur les employeurs l'emportent jamais sur leurs intérêts pécuniaires. S'il était souhaitable que tous ces derniers observent les règles prescrites en matière de santé et de décence, ces règles devaient être obligatoires. Autrement, un seul patron récalcitrant pouvait empêcher les autres de faire ce qu'ils devaient.
>
> Toutes les lois sur le travail ont été adoptées pour les mêmes raisons. Toutes représentent un renforcement de la conscience publique, puisqu'elles imposent des règles, des interdits et des limites obligatoires aux intérêts privés des fabricants, au bénéfice de ce que l'on considère comme des valeurs supérieures : la vie, la santé, la sécurité, la moralité et la liberté des travailleurs.

En principe, une législation internationale « s'oppose à une concurrence internationale absolument sans limite... Il s'agit de permettre une liberté relative en matière de concurrence... » Cependant, « certaines exigences d'ordre humanitaire doivent être isolées du domaine de la concurrence; ce qui veut dire que la santé, la vie et la dignité humaines sont regardées comme des avantages d'une valeur inestimable. Les idées humanitaires doivent l'emporter sur les considérations de profit économique. »

Comment un système de ce genre fonctionnerait-il ? Un des représentants français à la commission, Arthur Fontaine, a écrit ce qui suit :

> Au sens littéral de l'expression, législation internationale supposerait un code uniforme de lois adoptées et mises en vigueur par différentes nations formant une société. Cela voudrait dire, avant toute chose, l'existence d'une conférence ou parlement international ayant le pouvoir de rédiger ce code qui irait de pair avec une procédure assez simple permettant aux États membres de la société d'appliquer ses lois, telles qu'elles seraient adoptées par une certaine majorité des États représentés à cette conférence ou à ce parlement. Cela supposerait en outre l'existence d'un organisme de surveillance visant à assurer la mise en application de ces lois internationales.

Telles furent les idées qui inspirèrent au moins certains membres de la Commission de législation internationale du travail. Edward Phelan, membre de la délégation britannique, a commenté les travaux de la commission quinze ans plus tard. Déjà l'idée d'une conférence internationale du travail dotée de pouvoirs législatifs véritables en était arrivée, disait-il, à paraître fantastique et peu pratique. « Mais, en 1918, les idées révolutionnaires semblaient moins surprenantes et, en partie, susceptibles de réalisation. Les Alliés s'étaient habitués à toutes sortes de 'contrôles' internationaux des matières premières, de la navigation commerciale, etc., au cours de la guerre, et un nouveau pas vers une législation internationale effective, dans un domaine technique défini, loin de sembler impossible, avait au contraire l'apparence d'une évolution presque naturelle. Dans l'ordre des problèmes internationaux propres au travail, là où le facteur concurrence commerciale revêtait une importance considérable, l'idée d'une organisation dotée de pouvoirs exécutoires semblait, en réalité, être la solution la plus simple et la plus équitable. » On pourrait dire que les membres de la Commission du travail se colletèrent avec le concept d'une législation internationale et qu'ils firent de leur mieux.

Lorsque la commission commença ses travaux à Paris, le 1er février 1919, la délégation britannique déposa le plan détaillé d'une organisation internationale qui posséderait un secrétariat permanent et tiendrait une conférence annuelle pour la promulgation de conventions du travail. À cette conférence assisteraient les représentants votants des employeurs et des travailleurs, de même que ceux des gouvernements de chaque pays membre. Le plan britannique avait été préparé en vitesse par un petit groupe de fonctionnaires rompus aux usages, règlements et documentation des comités. Bien que rédigé dans un laps de temps très court, ce plan s'inspirait de mûres réflexions sur l'ancienne Association internationale pour la législation ouvrière, sur ses succès et sur ses lacunes. Il se peut que l'auteur du plan ait été Edward Phelan, de la Division des renseignements du ministère du Travail. Parmi ceux qui ont participé à son élaboration se trouvaient le supérieur d'Edward Phelan, Harold Butler et sir Malcolm Delevingne du ministère de l'Intérieur de la Grande-Bretagne. Le ministre du Travail George Barnes donna son plein appui au projet[1]. George Barnes, un ancien chef syndical, s'était joint au gouvernement de Lloyd George. Messieurs Phelan et Butler allaient tous les deux faire partie de l'O.I.T. et accéder l'un et l'autre au poste de directeur du Bureau international du travail.

1. Daniel P. Moynihan, alors qu'il rédigeait une thèse de doctorat sur les États-Unis et l'O.I.T., a interrogé Edward Phelan à Genève en 1951. À la question « Qui a eu l'idée précise de l'O.I.T. ? », ce dernier répondit : « La réponse est facile, c'est moi. » D'autre part, Harold Butler expose dans ses mémoires les antécédents de l'O.I.T. et déclare : « Avec ces idées en toile de fond, je commençai à élaborer un programme pour la Conférence de la paix avec le concours efficace d'Edward Phelan... Quand on eut couché sur papier une première ébauche de ce qui allait être par la suite l'Organisation internationale du travail, j'envoyai ce projet à sir Malcolm Delevingne au ministère de l'Intérieur... » (H.B. Butler, *Confident Morning*, Londres, 1950.)

Les autres délégations, n'ayant rien préparé d'aussi détaillé, adoptèrent le plan britannique comme point de départ des discussions. Entre-temps, une conférence syndicale internationale d'orientation socialiste s'était réunie à Berne et avait élaboré son propre plan, qui prit la forme d'un manifeste réclamant une charte internationale du travail. Cette charte énonçait une série de revendications formulées dans l'esprit de celles que Samuel Gompers avait fait valoir. Les syndicalistes consacrèrent presque tous leurs efforts à la formulation des réformes précises qu'ils souhaitaient. Ils réclamaient aussi « l'application d'un système international fixant les conditions de travail ». Ce système comprendrait une commission permanente formée d'un nombre égal de représentants gouvernementaux et syndicaux (aucune mention n'était faite des employeurs), dont les décisions auraient force de loi à l'échelon international. Mais on accorda peu d'attention au mode de fonctionnement. La Commission du travail, de son côté, se préoccupait moins de réformes particulières que de savoir comment un système international de législation ouvrière pourrait fonctionner. Quels seraient les pouvoirs de la nouvelle organisation du travail et comment ses décisions seraient-elles appliquées ? Quelle serait sa structure ? À quoi les gouvernements seraient-ils tenus ? C'est à l'étude de ces problèmes que la commission se consacra surtout. Puis elle ajouta, sous forme d'annexe à son plan, une charte énonçant les propositions syndicales qu'elle pourrait accepter.

Les procès-verbaux des réunions de la commission existent toujours. Ils révèlent que, pour l'essentiel, la proposition britannique ne suscita que peu de controverses. Les membres acceptèrent l'idée d'une conférence avec une structure tripartite[2], laquelle se réunirait une fois l'an pour adopter des normes du travail et s'occuper d'autres questions. Ils furent aussi d'accord sur l'établissement d'un petit conseil exécutif qui serait connu sous le nom de Conseil d'administration, de même que sur la création d'un secrétariat permanent qui s'appellerait Bureau international du travail et qui serait placé sous l'autorité d'un directeur[3] élu par le Conseil d'administration.

Ce qui donna le plus de mal à la commission, ce fut de trancher la question des pouvoirs dont serait investie la Conférence internationale du travail. On s'entendait sur l'objectif, à savoir que les décisions de la Conférence devraient donner lieu à l'adoption de mesures législatives dans chacun des pays membres de l'O.I.T. Le problème consistait à s'entendre sur la manière d'y arriver.

2. Chaque délégation comprendrait deux délégués du gouvernement, un délégué employeur et un délégué travailleur qui seraient accompagnés par des conseillers.

3. Peu après la Seconde Guerre mondiale, le titre fut changé en celui de directeur général.

La délégation italienne proposait que les décisions prises par la Conférence, à une majorité des deux tiers, deviennent automatiquement exécutoires pour tous les pays membres de l'O.I.T. Si la Conférence adoptait une convention demandant l'institution de la journée de travail de huit heures, tous les pays devraient alors, obligatoirement, limiter la durée du travail à huit heures par jour. Ce serait là de la législation ouvrière internationale sous sa forme la plus pure.

Le groupe britannique ayant rédigé le plan avait envisagé cette possibilité, mais pour la rejeter. Les Britanniques croyaient qu'on ne pouvait pas s'attendre que les parlements nationaux cèdent leur pouvoir décisionnel à un organisme international. La proposition mise de l'avant dans le plan soumis à la commission n'allait pas aussi loin que la proposition italienne. Tout en prévoyant que ce serait effectivement les parlements qui mettraient en vigueur les conventions, elle donnait aux gouvernements nationaux la possibilité de se désolidariser d'une décision de la Conférence. Le texte se lit comme suit :

> Chacune des Hautes Parties Contractantes s'engage, sous réserve de la désapprobation de son corps législatif, à déposer avec *(sic)* le directeur du Bureau international du travail, dans le délai d'un an après la clôture de la Conférence, sa ratification formelle de ces conventions, et fera son possible pour en activer la mise en exécution.

Le délégué italien, le baron Mayor des Planches, soutint que l'efficacité des décisions de la Conférence serait considérablement réduite si les assemblées législatives nationales avaient le droit d'y mettre leur veto. Les Français l'appuyèrent. Le chef syndicaliste Léon Jouhaux, délégué suppléant de la France, déclara que les travailleurs désiraient des résultats positifs; ils voulaient une organisation internationale capable de prendre de véritables décisions. Mais d'autres délégués exprimèrent l'avis que, si souhaitable que pût être un tel système pour l'avenir, il ne fonctionnerait pas pour l'instant. Même si la commission le proposait, la Conférence de la paix en rejetterait certainement le principe.

Après avoir soutenu que la proposition britannique n'allait pas assez loin, les Italiens retirèrent leur projet. Or, les délégués américains s'opposèrent alors à la proposition britannique qu'ils jugeaient trop hardie et déclarèrent qu'en réalité, les États-Unis ne pourraient souscrire à l'obligation qu'elle supposait. La première difficulté tenait à la prérogative du Sénat américain de se prononcer et de donner son consentement à l'égard des traités. La division constitutionnelle des pouvoirs, entre le gouvernement fédéral et ceux des États, engendrait la seconde difficulté, cette division de l'autorité politique signifiant qu'il faudrait recourir au corps législatif des États pour mettre en vigueur les conventions de l'O.I.T.

Cette seconde difficulté était, bien sûr, partagée par le Canada et les autres États fédéraux. On ne l'avait pas prévue au moment où les Britanniques préparaient leur proposition destinée à la commission. Quant aux Canadiens, ils n'estimaient pas, en 1919, qu'elle fût insurmontable. Le ministre de la Justice d'alors exprima l'avis que l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique donnait au Parlement canadien le pouvoir de mettre en vigueur les conventions de l'O.I.T. Ironie du sort, les tribunaux allaient décider qu'on ne pouvait se prévaloir de l'article 132 pour attribuer ce pouvoir au gouvernement fédéral, tandis qu'aux États-Unis, il semble que les autorités fédérales puissent maintenant exercer un pouvoir que l'on croyait, en 1919, être de la compétence des États.

Il reste qu'aujourd'hui, comme en 1919, la nature véritable du problème américain réside dans la volonté politique, plutôt que dans le pouvoir juridique, d'accepter les obligations qui découleraient d'une ratification. À la Commission du travail, ni Samuel Gompers ni l'autre délégué américain n'étaient de chauds partisans d'une législation ouvrière internationale; aussi n'est-il pas surprenant qu'ils trouvassent un certain nombre de raisons, d'ordre juridique ou autre, pour se prononcer contre son application dans leur propre pays. (Bien que le second délégué américain, Henry M. Robinson, fût issu du milieu des affaires, lui et Samuel Gompers voyaient du même œil la plupart des questions soulevées devant la commission.)

On consacra beaucoup d'énergie à mettre au point une formule qui conviendrait à tous les pays. Après de longues négociations, on trouva un compromis, solution plus édulcorée que la première proposition britannique, mais qui pourrait au moins rallier l'appui général. Chaque gouvernement serait tenu de soumettre les conventions à l'examen de l'autorité ou des autorités compétentes et de chercher à obtenir leur agrément; si, toutefois, cet assentiment faisait défaut, le gouvernement ne serait plus lié. (Cette disposition fut modifiée de façon notable près de trente ans plus tard, du fait qu'on obligea les gouvernements à faire connaître à l'O.I.T., de temps à autre, leur situation à l'égard des conventions non ratifiées.) Pour résoudre le problème des États fédéraux, on proposa une nouvelle procédure qui donnait à l'État fédéral le droit de traiter une convention comme s'il s'agissait seulement d'une « recommandation », soit une forme plus faible d'instrument international. (Cette disposition fut remplacée en 1948 par une modification exigeant des gouvernements centraux qu'ils consultent les États constituants et favorisent une action commune en vue de la mise en vigueur des prescriptions d'une convention.)

Ce compromis fut une déception pour ceux qui avaient espéré établir un véritable système de législation ouvrière internationale. Les syndicalistes socialistes doutaient que la nouvelle organisation fût assez forte pour justifier leur adhésion. Car un pays qui n'aimait pas une décision de la Conférence serait tenu de l'étudier, mais sans plus. L'idée d'obliger les pays à progresser au même rythme vers l'amélioration des conditions de travail avait en effet été écartée en tant qu'obligation de droit international. Mais dans l'esprit d'Arthur Fontaine, « si provisoires qu'aient pu être les premiers efforts en vue de la coopération et si élastiques qu'aient pu paraître les devoirs qui en résultent, il était clair, au-delà de tout doute, que le principe d'une législation ouvrière internationale avait du moins été établi ».

D'ailleurs, l'idée conserverait au moins une partie de sa légitimité si l'O.I.T. acquérait une puissante autorité morale pour remplacer le pouvoir juridique qui lui manquait. Restait à voir si cette éventualité se concrétiserait.

Le rapport présenté par la commission à la Conférence de la paix exposait les problèmes auxquels elle avait dû faire face et la manière dont elle les avait résolus. Il contenait le texte d'une convention qui, une fois approuvée par la Conférence de la paix, donnerait naissance à l'Organisation internationale du travail. Le 11 avril 1919, la Conférence approuvait la plus grande partie de la convention et chargeait un comité organisateur de préparer la première Conférence de l'O.I.T., qui devait avoir lieu à Washington en octobre.

La signature effective du traité de Versailles, le 28 juin 1919, intervenait quelques semaines seulement avant l'ouverture de la Conférence de Washington, et plusieurs questions graves demeuraient toujours en suspens. Le traité n'avait pas encore été ratifié par les signataires, et le Sénat américain se demandait si les États-Unis voulaient adhérer à la Société des Nations ou à l'O.I.T. L'on s'interrogeait publiquement sur l'opportunité de la Conférence de Washington. Si elle avait lieu, fallait-il permettre aux États vaincus d'y assister, un sujet qui exaltait les passions.

Enfin, le mouvement syndicaliste international hésitait à participer aux travaux de l'O.I.T. La Fédération internationale des syndicats ouvriers (F.I.S.O.) se réunit à Amsterdam le 4 août de la même année. Elle était déçue de voir l'autorité de la nouvelle organisation ainsi diminuée et de constater que la charte du travail ne reprenait pas toutes les revendications syndicalistes. Elle exigeait en outre l'assurance que l'Allemagne et l'Autriche assisteraient à la Conférence. La position de la F.I.S.O. à ce sujet était sans équivoque.

Dans le monde de l'après-guerre, l'Allemagne et l'Autriche seraient des concurrents commerciaux redoutables sur la scène internationale. Si l'O.I.T. allait élaborer un système pour réduire la concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées, l'Allemagne et l'Autriche devaient, de toute évidence, faire partie de ce système, sans quoi elles bénéficieraient d'un avantage non équitable. Ce raisonnement est à l'origine du principe de l'adhésion universelle, principe depuis lors capital pour l'O.I.T.

Entre-temps, le comité organisateur n'avait pas chômé. On doit considérer avec beaucoup de respect la confiance, l'énergie et l'authentique compétence dont ses membres firent preuve dans des circonstances aussi difficiles. Le 10 mai, le comité adressait aux gouvernements un questionnaire portant sur leur législation, leurs pratiques et leurs opinions concernant les articles à l'ordre du jour de la Conférence qui s'annonçait. Ainsi fut institué un usage que le B.I.T. a toujours observé depuis, et qui consiste à obtenir ce genre de renseignement avant de formuler, dans ses grandes lignes, une convention ou une recommandation internationale du travail. La différence entre cette époque et la nôtre, c'est qu'aujourd'hui les gouvernements disposent de plusieurs mois pour répondre; en 1919, ils n'avaient que quelques semaines, selon la distance qui les séparait du siège provisoire du comité, à Londres.

Le comité, dont le secrétaire était Harold Butler, s'installa à Washington à la mi-septembre, pour y découvrir que l'incertitude et la confusion qui régnaient, à propos de la tenue de la Conférence, étaient pires qu'il ne l'avait prévu.

Les États-Unis n'avaient toujours pas décidé s'ils allaient ou non adhérer à la Société des Nations ou à l'O.I.T. Le Président Wilson fut victime d'une crise cardiaque qui annihila ses efforts en vue d'une participation américaine. Presque au dernier moment, il fut décidé que la Conférence de Washington aurait lieu. Le secrétaire américain au Travail y fit office d'hôte et de président, mais son gouvernement ne nomma point de délégation.

L'une des personnes dont l'aide se révéla fort précieuse à cette époque fut Franklin Delano Roosevelt, alors sous-secrétaire à la Marine et, de ce fait, fonctionnaire qu'on ne s'attendait pas à voir aider à l'organisation d'une conférence du travail. Harold Butler raconte comment Franklin Delano Roosevelt, alors âgé de trente-sept ans, trouva inextremis les locaux nécessaires à la tenue de la Conférence en expulsant de l'immeuble de la Marine un certain nombre d'amiraux et de commandants, « qui utilisèrent à son sujet un langage fleurant très fort la marée ». Il fit tout son possible pour assurer le succès de la Conférence. Quinze ans plus tard, Franklin Roosevelt, lui-même président des États-Unis, faisait adhérer son pays à l'O.I.T.

On n'avait pas encore surmonté toutes les difficultés. Les hésitations quant à la participation allemande et autrichienne furent levées, trop tard cependant pour permettre à Berlin et à Vienne d'envoyer des délégations. Par ailleurs, la F.I.S.O. autorisa ses membres à assister à la Conférence.

Ainsi, la Conférence de Washington fut inaugurée comme prévu, le 29 octobre 1919, et se poursuivit jusqu'au 29 novembre. Il semble, à l'examen de son compte rendu, qu'elle ait fonctionné avec une efficacité tout à fait remarquable. Le tripartisme se révéla un mode de fonctionnement efficace, et les délégués purent se mettre d'accord sur six conventions et six recommandations internationales du travail. Si l'on avait un reproche à faire au sujet de cette conférence, c'est qu'elle fut trop féconde. Sir George Barnes, homme politique fort réaliste, auteur de maints textes judicieux sur l'Organisation qu'il contribua à créer, déclara par la suite que l'O.I.T. avait voulu en faire trop d'un coup, affaiblissant ainsi son influence et son prestige moral. Il souligna qu'on avait eu très peu de temps pour étudier tous les articles à l'ordre du jour de la première conférence, et que certains auraient dû faire l'objet d'un examen plus approfondi lors des réunions subséquentes. « Le principe d'une conférence annuelle renferme celui de réalisation éventuelle : il s'agit de faire les choses les plus importantes en premier lieu, puis de continuer, d'une année à l'autre, à en accélérer l'évolution jusqu'à la réalisation complète, à mesure que mûrit l'opinion publique et qu'en raison des pressions qu'elle exerce, les gouvernements changent d'avis. »

Du point de vue des délégués syndicaux, l'article majeur porté à l'ordre du jour touchait la journée de huit heures et la semaine de quarante-huit heures. La Conférence avait débattu la question en séance plénière et avait ensuite établi une commission chargée de rédiger le texte d'une convention, puis une seconde commission pour discuter les aménagements particuliers qu'on pourrait faire dans le cas de pays tels le Japon, l'Inde et la Turquie, qui s'estimaient non assez développés pour pouvoir appliquer sans délai une norme aussi progressiste.

Les propositions des commissions furent adoptées à la quasi-unanimité en session plénière; un comité de rédaction leur donna forme dans un texte qui devint la première convention internationale du travail de l'O.I.T. Rédigée à la hâte, cette convention aurait pu bénéficier d'une plus longue période de réflexion. Non seulement elle concrétisait le principe de huit heures de travail par jour et de quarante-huit heures par semaine, mais elle formulait des exigences strictes quant aux détails de la mise en application. Lorsqu'elles en examinèrent les dispositions, après la réunion, aucune des grandes puissances industrielles ne s'estima capable ou désireuse de se lier à un traité international

comportant des obligations aussi rigoureuses. Nous verrons comment le Conseil d'administration tâcha de remédier à cette situation.

Trois des autres conventions adoptées à Washington concernant le travail de nuit des femmes, l'âge minimum de l'emploi et le travail de nuit des enfants eurent plus de succès. Les deux autres sur le chômage et la protection de la maternité ne furent pas largement ratifiées.

III
Oui et le nom d'Albert Thomas

Vers la fin de la Conférence de Washington, ses six conventions et ses six recommandations étant presque au stade de l'adoption, il lui fallait encore forger le mécanisme qui donnerait suite à ses travaux de façon permanente. La Conférence devait nommer un conseil exécutif, qui serait connu sous le nom de Conseil d'administration, lequel nommerait à son tour un directeur, lui donnerait quelque argent, puis le laisserait recruter du personnel et mettre sur pied le Bureau international du travail.

À la Conférence de la paix, la Commission du travail avait convenu que le Conseil d'administration devrait comprendre douze gouvernements, six travailleurs et six employeurs. Des douze membres gouvernementaux, huit devaient représenter des États de première importance industrielle et quatre devaient être élus par la Conférence. Tout cela était bel et bon, sauf qu'aucun critère n'avait été retenu pour décider du choix des pays de première importance industrielle. Provisoirement, le comité organisateur choisit les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Japon et la Suisse. La question de l'admission de l'Allemagne à l'O.I.T. n'ayant pas encore été tranchée, le comité nomma l'Espagne comme membre suppléant. On fit circuler cette liste parmi les États ayant droit de participer à la Conférence, leur donnant ainsi la possibilité de s'opposer à ce choix.

Il n'est pas étonnant que le Canada et l'Inde, d'importance industrielle plus grande que certains des huit pays de la liste, se soient opposés à cette sélection. La Pologne et la Suède en firent autant. À la Conférence, toutefois, la décision du comité organisateur fut confirmée, sous réserve de l'élaboration future de critères pour déterminer les pays de première importance industrielle. L'adhésion de l'Allemagne fut confirmée. Lors du scrutin tenu pour combler les quatre sièges gouvernementaux vacants, on choisit l'Argentine, le Canada, la Pologne et l'Espagne, l'Inde ayant retiré sa candidature. Vu l'incertitude entourant la ratification du traité de Versailles par les États-Unis et leur adhésion à l'O.I.T., on nomma le Danemark comme suppléant à leur

siège de pays de plus grand calibre industriel. Par la suite, des critères furent élaborés pour mesurer l'importance industrielle et, en 1921, le Canada et l'Inde étaient nommés parmi les huit États admissibles à une participation non élective au Conseil d'administration.

S'il y eut de l'aigreur, en 1919, à propos de la nomination des pays de première grandeur industrielle, il y en eut encore davantage au sujet du choix des membres du Conseil d'administration dans son ensemble. Après les élections, on constata que les pays européens dominaient le Conseil d'administration par une marge écrasante. Sur les douze gouvernements membres, neuf étaient européens; seuls le Japon, l'Argentine et le Canada représentaient le reste du monde. Les six membres employeurs étaient tous européens, de même que cinq des membres travailleurs, le sixième, Tom Moore, étant canadien. Il n'est donc pas étonnant que, pendant des années, le Conseil d'administration ait le plus souvent étudié les problèmes européens, comme le fit le B.I.T. sous l'autorité du Conseil. Il n'est pas surprenant non plus que les autres pays, dont le Canada, se soient plaints de la situation. C'est seulement après la Seconde Guerre mondiale que l'O.I.T. devint véritablement universelle dans ses politiques et ses activités.

Les membres du Conseil d'administration se réunirent pour la première fois le 27 novembre, deux jours avant la clôture de la Conférence de Washington. Ils devaient élire leur président et aussi le directeur du B.I.T. Edward Phelan, alors membre du secrétariat, a décrit le déroulement inattendu de cette première réunion.

D'après lui, tout portait à croire que le poste de directeur allait échoir à Harold Butler. Ce dernier avait fait partie du petit groupe britannique qui avait rédigé la première version de la constitution de l'O.I.T. Il avait été secrétaire de la Commission du travail, secrétaire du comité organisateur, et enfin, secrétaire général de la Conférence de Washington, au succès retentissant. Ses qualités semblaient évidentes. Mais Harold Butler n'avait ni fait pression ni revendiqué ce poste. Même, il avait déclaré qu'il voyait en Arthur Fontaine, chef de la délégation française, un meilleur candidat, et qu'il s'inclinerait volontiers devant lui. Mais Arthur Fontaine ne fit pas connaître ses intentions.

Le Conseil d'administration procéda tout d'abord à l'élection de son président. On exigea le vote secret. Edward Phelan déclare : « J'empruntai un chapeau et je recueillis les bulletins pliés, à mesure que chaque membre était appelé. » Arthur Fontaine fut élu à l'unanimité, ce qui signifiait qu'il ne pouvait être candidat au poste de directeur. On le nommait président permanent et il exerça cette fonction pendant les dix années qui suivirent.

Le syndicaliste français Léon Jouhaux réclama ensuite l'élection immédiate d'un directeur permanent. La manœuvre surprit les membres gouvernementaux. Sir Malcolm Delevingne protesta, affirmant que les membres n'avaient pas eu le temps d'étudier la question et qu'on ne leur avait soumis aucun nom.

D'après le récit d'Edward Phelan, l'employeur français Louis Guérin l'interrompit en ces termes : « Si vous n'avez pas de candidat, nous en avons un. » Aussitôt l'atmosphère devint tendue.

> Par onze voix contre neuf, poursuit Edward Phelan, il fut décidé qu'il fallait procéder à une nomination permanente. Sir Malcolm Delevingne et deux autres délégués gouvernementaux déclarèrent qu'ils s'abstiendraient de voter. Une fois encore, je fis le tour de l'assemblée en tendant le chapeau, dont je vidai le contenu sur la table du président, et je me mis en frais de déplier les bulletins un à un. Le premier contenait le nom d'Albert Thomas. Quand tous les bulletins furent dépliés et comptés, le résultat était le suivant : Albert Thomas... neuf voix. H.B. Butler... trois voix. Six bulletins étaient nuls.
>
> Et c'est ainsi, ajoute Edward Phelan, qu'Albert Thomas fit sa première apparition au sein de l'Organisation internationale du travail. Aucun grand homme, assurément, n'avait encore fait une entrée aussi inattendue et aussi dramatique sur ce qui allait être une si grande scène.

Or, bien qu'Albert Thomas eût remporté l'élection, les suffrages exprimés en sa faveur représentaient moins de la moitié de l'effectif du Conseil d'administration. Il lui fallait un mandat plus fort s'il voulait éventuellement disposer de l'appui des gouvernements. Le Conseil d'administration décida de voter de nouveau, cette fois pour nommer un directeur à titre provisoire seulement, la nomination définitive devant avoir lieu à de la session suivante, qui devait se tenir à Paris en janvier 1920. Lors du scrutin tenu pour l'élection d'un directeur provisoire, Albert Thomas obtint onze voix et Harold Butler neuf.

On peut souligner deux aspects de ce vote. D'abord, les membres non gouvernementaux du Conseil d'administration avaient fait preuve d'une force et d'une solidarité inattendues. En second lieu, en dépit du rôle prédominant joué par la Grande-Bretagne dans la naissance de l'O.I.T., la France avait obtenu les deux postes les plus élevés de la nouvelle organisation. L'amertume des Anglais fut atténuée par l'élection d'un Britannique, sir Eric Drummond, au poste le plus élevé de la Société des Nations.

Albert Thomas avait été un historien de la classe ouvrière, un journaliste et l'un des chefs de l'aile modérée du Parti socialiste français. Au cours de la guerre, il avait rempli ses fonctions de ministre des Munitions de façon efficace. C'était un orateur brillant et un leader charismatique. Obtenant l'appui d'autres représentants des travailleurs et même celui du patronat, les chefs du mouvement syndical français lui avaient demandé de se porter candidat au poste de l'O.I.T.

En attendant la réunion de janvier du Conseil d'administration, les Britanniques manœuvrèrent en vue de procurer à Harold Butler le poste de sous-directeur; mais Albert Thomas sentit là un rival et s'y opposa. Edward Phelan soutient qu'il a négocié la façon dont on finit par sortir de l'impasse. Suivant son conseil, les Britanniques eux-mêmes, à la réunion de janvier, proposèrent que la nomination provisoire d'Albert Thomas comme directeur devînt permanente, geste qui renforça la position de ce dernier. Albert Thomas nomma alors Harold Butler, et ainsi s'amorça, selon Edward Phelan, une collaboration longue et fructueuse entre les deux. Au décès d'Albert Thomas, Harold Butler lui succéda à la direction.

Albert Thomas avait sa propre manière de voir comment l'O.I.T. devait fonctionner. Il n'avait pas assisté à la Conférence de Washington, ni aux réunions de la Commission du travail. D'une certaine façon, cette absence présentait un avantage. Puisqu'il ne s'était pas engagé profondément dans le système des conventions internationales du travail, il pouvait en examiner l'idée froidement et supputer ses chances de succès. Peut-être s'aperçut-il de la grande fragilité qui entachait l'espoir de voir l'adoption de conventions entraîner automatiquement un certain nombre de ratifications, faisant ainsi du système un véritable moteur du progrès social. D'autres s'étaient totalement engagés dans le système, et Albert Thomas fit vraiment de son mieux pour qu'il fonctionne. Mais il avait résolu qu'on ne pouvait en attendre trop. S'il devait exister un moteur du progrès social, ce ne pouvait être que le Bureau international du travail.

D'après Edward Phelan, l'idée que les Britanniques se faisaient du Bureau, et qu'Harold Butler aurait appliquée s'il en était devenu le premier directeur, se rapportait presque exclusivement aux conventions. Dans cette optique, on voyait le Bureau comme une machine au service des gouvernements, leur expédiant des questionnaires, colligeant les réponses et concevant pour eux les caractéristiques essentielles des conventions, élaborant des ébauches de textes, guidant les travaux de la Conférence et, enfin, accusant réception des ratifications en provenance des États membres et les consignant.

Pour Albert Thomas, le Bureau international du travail était un levier et devait prendre des initiatives. Sa tâche ne consistait pas seulement à communiquer avec les gouvernements ou à accueillir leurs décisions avec passivité; elle consistait à agir énergiquement en vue de promouvoir les ratifications. Par ailleurs, le directeur désirait venir en aide aux syndicats et mettre à leur disposition « une organisation scientifique et impartiale, capable de les aider et de soutenir leurs efforts vers le progrès ». Il voulait que son personnel effectue des recherches minutieuses qui commanderaient le respect. Il voulait mener des missions et des enquêtes dans les pays, sans attendre nécessairement l'accord du Conseil d'administration. Il éprouva de la résistance. Certains pensaient qu'il s'écartait trop du système des conventions; d'autres, les Canadiens par exemple, se plaignaient que ces enquêtes semblaient avoir toutes pour objet des situations européennes.

Albert Thomas soutenait que les objectifs de l'O.I.T. transcendaient la volonté d'établir un système international de législation ouvrière « qui ne saurait faire plus qu'assurer un équilibre parmi les différents États industriels. L'O.I.T., disait-il, doit son origine aussi, et principalement, au principe affirmé solennellement dans le traité de paix et qui veut que la paix ne puisse être fondée que sur la base de la justice sociale. » Il interpréta ce mandat au sens le plus large possible.

J'en suis arrivé à voir en Albert Thomas l'âme dirigeante de l'O.I.T. Les Britanniques inventèrent un système. Albert Thomas, homme d'esprit et homme de passion, prit la théorie à son compte et lui insuffla la vie. Il édifia le Bureau et prit la responsabilité de l'Organisation, dominant et inspirant l'un et l'autre.

L'extrait d'un de ses discours, que je vais citer, est un effort pour communiquer à un auditoire tripartite bien informé, au cours d'une conférence de l'O.I.T., l'esprit de ce qu'Albert Thomas croyait pouvoir être accompli par le Bureau qu'il dirigeait.

C'était à l'occasion de la Conférence annuelle de l'O.I.T. de 1922. Albert Thomas avait soumis à la Conférence un compte rendu factuel des activités de l'année précédente. Il présenta le document dans une allocution où il exposa les possibilités du B.I.T. D'abord, en ce qui concernait les renseignements, le B.I.T. avait répondu à de nombreuses demandes non seulement en provenance des grands pays, mais aussi de ceux qui commençaient à se développer. Il fournissait des renseignements aux employeurs et aux travailleurs, de même qu'aux gouvernements. Il tentait de trouver des idées neuves et donnait des conseils quant à leur réalisation.

Quant aux conventions, le Bureau pouvait se contenter de noter que certains pays avaient ratifié certaines conventions et que d'autres ne l'avaient pas fait. Mais le résultat pouvait se révéler nul.

> Seriez-vous satisfaits ? Est-ce que, moralement, le Bureau international du travail pourrait demeurer ici, dans cette tranquillité d'âme que je décrivais ? Je crois que ce serait là une impossibilité. Et quel que soit le respect que l'Organisation internationale du travail tout entière doit éprouver pour les souverainetés nationales, quelles que soient les limites auxquelles est astreinte la Conférence, il est bien certain que notre devoir, notre devoir essentiel, c'est de chercher, à toute heure, en toute circonstance, comment les principes inscrits dans le traité de paix peuvent devenir réalité, comment ces principes peuvent se traduire en conventions et comment des conventions peuvent devenir des lois appliquées dans chacun des États. C'est là le but essentiel de notre Organisation. C'est là le grand devoir auquel, ni les uns, ni les autres, nous ne pouvons nous soustraire.

C'était un discours magnifique visant à éveiller l'enthousiasme dans le cœur et l'esprit de l'auditoire à l'égard du potentiel de l'O.I.T. et à faire naître le sentiment de faire partie d'un noble mouvement. Et pourtant, à l'époque de ce discours, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, l'idée d'une législation ouvrière internationale traversait une crise sérieuse, et Albert Thomas lui-même, semble-t-il, assumait partiellement la responsabilité de cette situation malheureuse.

Il semble avoir eu le don de réunir autour de lui des gens de talent et d'imagination, des gens qui, sous sa direction, crurent possible de participer à l'édification d'un monde meilleur. Le poète et prosateur anglais Humbert Wolfe, qui fut délégué pendant plusieurs années aux réunions de l'O.I.T., a fait d'Albert Thomas le sujet d'un de ses *Portraits by Inference*. La scène représente Albert Thomas au milieu de ses amis, un soir d'été, en Suède, dans un restaurant situé sur une île et muni d'une piste de danse :

> Soudain, sur la piste au-dessous de nous, le son de pas furtifs se fit entendre. Couverte de rosée comme une toile d'araignée, une jeune fille s'amena dans le petit cercle lumineux et s'arrêta un moment, à l'instar de Psyché tendant l'oreille au bruit des pas de son dieu bien-aimé. Alors elle les perçut. Aussi légère que la buée où se fondait son corps, elle sauta. Tout le monde regardait fixement devant soi; puis, dans la lumière du réflecteur, le poursuivant exécuta le grand bond de l'immortel Nijinski dans *le Spectre de la rose*. Tel le Discobole, il fit le geste de lancer le palet, les formes naissantes de sa beauté juvénile étant aussi nettes et définies que la chute d'un sonnet. Lui aussi écouta, et, dans un rire, il suivit la nymphe comme en plein vol.

> Albert se leva. « Voyez, dit-il, plongeant son regard dans la nuit brumeuse, notre tâche est de donner au monde la sécurité pour que ceux-là vivent. Le mouvement immortel de la vie nous dit : oui, oh ! oui ! Derrière nous, l'éternelle stagnation de la mort ou de la guerre murmure, quand tombe la hache : non, non et non. Eh bien, nous dirons oui au nom de ceux-là et de tous ceux qui feront comme eux plus tard. Je porte un toast en l'honneur du oui. »
>
> — Associez le oui au nom d'Albert Thomas ! lança quelqu'un. Et nous nous levâmes pour boire au « oui » associé au nom d'Albert Thomas.

C'est évidemment de ce passage qu'Edward Phelan, probablement au nombre des convives, s'inspira pour le titre de ses mémoires, *Yes and Albert Thomas*.

Bien des hommes compétents et dévoués succédèrent à Albert Thomas au poste de directeur (plus tard directeur général) du B.I.T. Il serait toutefois difficile d'imaginer qu'un seul d'entre eux eût pu être le sujet d'un portrait aussi original.

IV
Le concept d'une législation ouvrière internationale

L'O.I.T. avait maintenant à son crédit six conventions internationales du travail, un directeur et un bureau. Restait à voir comment les gouvernements traiteraient les conventions et comment évoluerait le système de législation ouvrière internationale.

Il appartenait aux États d'examiner les conventions, d'envisager quels changements il conviendrait d'apporter à leurs lois nationales pour les rendre conformes et de décider s'ils voulaient effectuer ces modifications. Ils étaient formellement tenus de soumettre les conventions à leurs corps législatifs en vue de l'adoption de lois ou autres mesures. Le délai d'exécution était d'un an ou, dans des circonstances exceptionnelles, de dix-huit mois. Dans le cas où les autorités donneraient leur accord, la convention serait ratifiée et les instruments de ratification seraient déposés. Si les autorités refusaient leur accord, l'État était dégagé de toute autre obligation. (Ce n'est que deux décennies plus tard qu'on imposa aux États membres l'obligation d'informer l'O.I.T. des mesures prises.)

Les États-Unis n'ayant pas adhéré à l'Organisation, l'intérêt se porta sur la manière dont les pays industrialisés d'Europe traiteraient les conventions de Washington. La Grande-Bretagne, dont l'empire demeurait intact, représentait la principale puissance industrielle. Et comme ses propres normes du travail étaient les plus progressistes, elle pouvait tirer un grand avantage du succès du système des conventions. En particulier, la durée du travail en Grande-Bretagne était relativement courte, si bien que ce pays pouvait profiter beaucoup de la réussite de la Convention n° 1 sur les heures de travail.

La Grande-Bretagne fut la première grande puissance à agir. Le 14 juillet 1921, elle remettait les actes de ratification de quatre des conventions de Washington et, pour faire bonne mesure, d'une des conventions maritimes adoptées lors de la deuxième Conférence de l'O.I.T., en 1920. Les quatre conventions de Washington étaient celles qui traitaient du

chômage, de l'âge minimum et du travail de nuit des femmes et des enfants. Londres avait ainsi fait signe d'avancer aux autres pays membres de l'O.I.T.

Mais, le 22 juillet, le gouvernement britannique adressait au B.I.T. une lettre annonçant sa décision de ne pas ratifier la Convention n° 1 sur les heures de travail. La missive disait : nous avons étudié la convention; nous pouvons nous conformer à la plupart de ses prescriptions, mais non à toutes. Nous trouvons trop rigides certaines exigences, à tel point que nous n'avons pas l'intention de nous y conformer. Nous croyons que d'autres pays sont sensiblement dans la même situation. Nous suggérons que la Conférence de l'O.I.T. repense la convention en question et étudie la possibilité d'en rédiger une nouvelle, qui retiendrait les dispositions essentielles de la première, mais en modifierait les détails de façon à les rendre plus acceptables pour l'ensemble des États membres.

Il vaut la peine de s'arrêter à la décision britannique et aux événements qui suivirent, car ils déterminèrent la façon dont le mécanisme des conventions de l'O.I.T. allait fonctionner par la suite. La lettre de Londres faisait observer que le principe de la semaine de quarante-huit heures avait été généralement reconnu en Grande-Bretagne. La journée de huit heures n'y était toutefois pas aussi répandue, puisque la plupart des travailleurs de l'industrie jouissaient d'une demi-journée de congé le samedi et que, par conséquent, certains travaillaient plus de huit heures par jour les premiers jours de la semaine. Au total, environ 70 à 80 % de la population active était protégée par des ententes fixant la semaine normale de travail à quarante-huit heures ou moins. « Bien que ces ententes intervenues dans le secteur industriel n'aient pas force de loi, elles sont en fait opérantes, et les travailleurs de ce pays ont ainsi obtenu, par la conclusion d'accords, une forte part de la protection que le projet de convention est censé leur procurer. »

La convention réglementait également les heures supplémentaires. Là-dessus, la lettre de Londres soulignait que la plupart des ententes collectives établissaient, pour les heures supplémentaires, un taux de rémunération plus élevé que celui prescrit par la convention. Cependant, le nombre maximal d'heures supplémentaires était déterminé par les besoins particuliers de chaque établissement industriel, sous réserve d'un accord général. « De l'avis du gouvernement de Sa Majesté, une méthode plus rigide de limitation des heures supplémentaires, par voie de législation ou de règlements, ne se montrerait pas aussi satisfaisante que ce système souple d'accords collectifs. » La lettre décrivait ensuite un problème particulier de non-conformité dans les chemins de fer. Il s'agissait du travail du dimanche que les employés devaient accomplir à intervalles réguliers, ce qui les amenait à travailler plus de quarante-huit heures par semaine en moyenne.

La Grande-Bretagne ne s'étant point conformée à la convention, son gouvernement avait résolu de ne pas la ratifier. La lettre notait cependant que d'autres pays affrontaient eux aussi des difficultés dans l'application de la convention; par conséquent, les Britanniques recommandaient une nouvelle étude de la question lors d'une prochaine conférence de l'O.I.T. Le but en serait l'adoption d'une nouvelle convention sur la durée du travail, convention « qui retiendrait les dispositions de la convention de Washington que l'expérience récente a démontré pouvoir être généralement acceptée et omettrait ou modifierait celles qui ont pu apparaître comme insuffisamment souples pour répondre aux besoins multiples des diverses industries de chaque pays ». Le gouvernement britannique, ajoutait la lettre, « serait très sincèrement disposé à collaborer en vue d'établir une convention suffisamment souple pour permettre l'acceptation générale ».

La réaction d'Albert Thomas est caractéristique de son style à la direction du B.I.T. En sa qualité de fonctionnaire international, il était au service des gouvernements, tout comme des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration. On aurait pu supposer qu'il avait le devoir de porter le message britannique à l'attention du Conseil d'administration, en ajoutant au document un mot invitant les membres du Conseil à en prendre note et à étudier la proposition de revoir le texte de la convention. Pas du tout. Albert Thomas se crut fondé à exprimer lui-même un point de vue, et, mieux encore, à lutter le plus âprement possible pour que ce point de vue prévalût.

Outré de la lettre des Britanniques, Albert Thomas la déposa au Conseil d'administration, mais l'accompagna d'un commentaire de son cru et cinq fois plus long.

Il fit tout d'abord observer que la décision de la Grande-Bretagne concernant la Convention sur les heures de travail aurait la plus grande influence et pouvait même devenir un facteur déterminant dans les décisions des autres membres de l'Organisation. Les autres États industriels seraient naturellement peu enclins à souscrire aux dispositions de la convention, tant qu'ils ne seraient pas certains que les grands États industriels le feraient eux-mêmes, tandis que les petits États hésiteraient assurément à se prononcer, jusqu'à ce qu'ils voient le genre de mesures que prendraient ceux dont l'importance et l'expérience industrielles étaient plus considérables que les leurs. Il parla nommément de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Belgique, de l'Italie et de la Suède.

Puis, assez curieusement, il déclara : « On peut difficilement espérer que la Conférence internationale du travail adoptera toujours des conventions qui soient si bien conçues qu'elles puissent, dans tous les cas, prévoir les difficultés que les pays, après la Conférence, rencontreront en les examinant en vue de leur ratification. » Aussi demandaient-elles à être interprétées avec soin. Si le gouvernement britannique avait pris la précaution de « communiquer officiellement ses difficultés au Bureau international du travail », on aurait pu trouver une solution. Il aborda ensuite les problèmes particuliers soulevés dans la lettre de Londres en soutenant que les Britanniques les avaient interprétés avec trop de rigueur.

Il admit que le gouvernement britannique avait le droit de se protéger contre le risque d'être officiellement blâmé de n'avoir pas observé une convention qu'il aurait ratifiée.

> D'autre part, il ne faudrait pas oublier que la décision n'est pas strictement nationale. Il faudrait tenir compte du fait que la Grande-Bretagne est membre de l'Organisation internationale du travail, et des conséquences de cette position sur l'Organisation dans son ensemble. L'adoption du projet de convention en question était un acte collectif de l'Organisation internationale du travail et, sans aucun doute, son interprétation doit être considérée comme une question de compétence internationale.

Albert Thomas s'opposa fermement à la proposition britannique visant à modifier les termes de la convention. Il était douteux, selon lui, que le prétendu manque de souplesse de la convention préoccupât les autres pays. La vraie difficulté résidait dans « l'hésitation de nombreux pays, en particulier des petits pays, à s'engager dans le processus de ratification sans s'être assurés de la nature des mesures qui seront prises par les grandes nations industrielles, notamment par la Grande-Bretagne ».

Il fit ensuite valoir qu'un certain nombre de pays, qui avaient déjà soit ratifié la convention, soit légiféré pour la mettre en vigueur, se trouvaient dans une situation « gravement désavantageuse », en ce qu'ils restaient liés par la convention originelle, tandis que d'autres pays seraient libres de ratifier la nouvelle. (Cet argument semble plutôt spécieux; la difficulté aurait pu être facilement surmontée.) L'argument suivant était celui-ci : si l'on rouvrait le débat sur la convention, on risquait d'en affaiblir la portée plus sérieusement qu'on ne le pensait.

Alors, avec une visible malice, il remit directement en question la bonne foi du gouvernement britannique. Les délégués britanniques, soulignait-il, ont joué un rôle prédominant dans la rédaction de la convention de Washington, Or, demandait-il,

> quelle garantie l'Organisation internationale du travail peut-elle avoir que le même genre de difficulté ne se représentera pas, à supposer que soit acceptée la proposition actuelle du gouvernement britannique et que soit convoquée une conférence où le débat serait rouvert et où serait établi un nouveau texte ? Sans aucun doute, si l'on pouvait être certain de l'adoption; mais il semble évident qu'un résultat de ce genre ne saurait être assuré et que, par conséquent, la confusion et les frictions qu'entraînerait la reprise de toute la question ne pourraient être, de toute façon, d'aucun profit.

Albert Thomas proposa en fin de compte sa propre solution. Elle consistait en un examen formel, par le Conseil d'administration, des difficultés que la Grande-Bretagne avait affrontées. Le Conseil d'administration exprimerait ensuite une opinion quant à l'excès de rigueur qu'aurait manifesté la Grande-Bretagne dans son interprétation de la convention et quant à la possibilité, pour elle, de la ratifier dans sa forme actuelle. Cette initiative du Conseil d'administration supprimerait tout risque de voir la Cour internationale de justice saisie d'une plainte contre la Grande-Bretagne, puisque le Conseil, s'étant une fois prononcé sur la légitimité de la position britannique, pourrait difficilement, à une date ultérieure, changer d'avis et autoriser qu'une plainte fût déposée.

Le Conseil d'administration fut saisi de la lettre britannique et du commentaire d'Albert Thomas en octobre 1921. Dans un curieux chapitre de l'histoire de l'O.I.T., Albert Thomas s'était opposé directement au gouvernement de la Grande-Bretagne qui, parmi les membres de l'O.I.T., représentait la plus grande puissance industrielle. Londres avait proposé que la convention soit révisée de manière à l'assouplir et à en rendre la ratification plus facile. Et le directeur du B.I.T. avait, de son propre chef, déclaré que ce ne serait pas là une bonne façon d'agir.

Le représentant britannique, sir Montague Barlow, s'en tint pour sa part à l'essentiel du problème. Il déclara au Conseil d'administration que son gouvernement savait bien que sa décision pouvait avoir une influence considérable sur les autres pays. Mais son gouvernement ne pouvait quand même pas prendre un engagement qu'il ne saurait tenir et aussi surmonter des difficultés analogues en cherchant à appliquer la convention dans

sa formulation présente. La proposition selon laquelle le Conseil d'administration pourrait donner une interprétation plus souple à la convention ne servirait à rien, puisqu'il n'avait pas d'autorité en la matière. La seule solution résidait dans une révision du texte. La Grande-Bretagne ne songeait nullement à saper les principes fondamentaux de la convention. Tout ce qu'il fallait, c'était donner plus de souplesse à deux articles. La Conférence pourrait, dans cette révision, se limiter à certains points particuliers; il n'était pas nécessaire de rediscuter l'ensemble de la convention.

Très vite, il devint clair que les membres travailleurs avaient résolu d'appuyer la position d'Albert Thomas. Ils tempêtaient. Le Canadien Tom Moore déclara que les arguments britanniques en faveur d'une nouvelle convention « ne l'avaient pas du tout convaincu ». Le délégué ouvrier des Pays-Bas, Jan Oudegeest, affirma qu'en raison de la situation créée par la Grande-Bretagne, des millions de travailleurs seraient privés des avantages de la journée de huit heures. Léon Jouhaux déclara, quant à lui, que si la question était proposée à une autre conférence, les principes établis à Washington seraient détruits.

Au cours du débat, les membres gouvernementaux du Conseil d'administration se tinrent cois et les membres employeurs parlèrent peu. Finalement, on adopta une résolution demandant au directeur de se mettre en rapport avec les gouvernements qui éprouvaient des difficultés avec la convention, afin de trouver une solution.

Le directeur n'était pas intéressé à consulter d'autres gouvernements. Apparemment, il concevait sa mission comme devant amener les Britanniques à se raviser. Ce en quoi il échoua. Il fut donc obligé, le moment venu, d'informer le Conseil d'administration qu'il n'avait pas pu convaincre le gouvernement britannique d'accepter une interprétation plus large de la convention.

Le Conseil d'administration décida alors de mettre sur pied une commission pour étudier la situation et faire des propositions en conséquence. Albert Thomas soumit une longue analyse à l'examen de la commission. À ce stade, il en était venu à comprendre la position britannique. Il reconnaissait maintenant que, malgré le fait que les travailleurs britanniques jouissaient des heures de travail les plus courtes dans tous les grands États industriels membres de l'O.I.T., la Grande-Bretagne ne respectait pas entièrement les termes de la convention de Washington. Il n'était plus possible de ramener le problème à une question d'interprétation. Albert Thomas admettait maintenant la nécessité d'étudier la question de la révision, comme l'avait suggéré le gouvernement britannique. Après s'être énergiquement et si longtemps opposé à cette proposition, il la considérait, pour la première fois, de manière positive.

Il estimait que si l'on voulait que la révision soit un succès, il fallait remplir deux conditions. D'abord, cette révision ne devait absolument pas toucher au principe de la journée de huit heures et de la semaine de quarante-huit, sauf dans les cas expressément prévus par la convention. En second lieu, il serait essentiel de savoir au préalable, avec certitude, que la révision conduirait à la ratification. C'est cet aspect de la situation qu'il fallait maintenant explorer.

Albert Thomas proposa donc la démarche suivante. La commission recommanderait au Conseil d'administration d'ordonner au Bureau de demander aux pays qui désiraient ratifier la convention, mais en étaient empêchés par des difficultés, de bien préciser le genre de modifications qui leur permettraient de la ratifier.

La commission accueillit favorablement cette proposition et la communiqua au Conseil d'administration. Mais si Albert Thomas en était enfin arrivé à accepter l'idée d'une révision, ce n'était pas le cas des travailleurs. En octobre 1923, Léon Jouhaux informa sans la moindre équivoque le Conseil d'administration que le groupe des travailleurs s'opposait à toute révision de la convention de Washington concernant la journée de huit heures.

Sur ce, les travailleurs proposèrent une motion pour presser les gouvernements de ratifier la convention dans sa forme actuelle et de légiférer pour en fixer définitivement les termes. Le Conseil d'administration rejeta par treize voix contre six cette proposition obstinée et futile.

Le gouvernement britannique proposa une modification au rapport de la commission, à savoir d'élargir l'enquête proposée, de manière qu'elle puisse comprendre tous les pays n'ayant pas ratifié la convention. Cette modification fut rejetée par douze voix contre cinq.

Le Conseil d'administration vota ensuite sur la proposition de la commission et la rejeta par huit voix contre six. Les procès-verbaux du Conseil ne renferment aucune information sur les votants ni sur la manière dont ils se sont prononcés sur ces diverses propositions. Il n'existe pas d'explication du vote, de sorte qu'il est impossible de se faire une idée de l'entortillement des pensées et des sentiments qui amena les membres à voter de cette manière. Une seule chose restait claire : le Conseil d'administration avait épuisé toutes les options à sa disposition pour lui permettre de résoudre le problème.

Au cours des trois années suivantes, les gouvernements des grandes puissances européennes tinrent deux réunions pour tenter de sortir de l'impasse, mais sans succès. La France et l'Italie allèrent jusqu'à ratifier la convention, à condition qu'elle ne soit pas mise en vigueur avant d'être ratifiée par d'autres pays importants et bien précisés. En Grande-Bretagne, un gouvernement travailliste présenta, en 1930, un projet de loi conforme à la convention, mais d'autres événements empêchèrent qu'il fût voté. Ainsi l'O.I.T. resta-t-elle avec sa convention clef qui n'avait été ratifiée par aucune des grandes puissances et, en un sens, elle s'en trouvait discréditée.

La responsabilité de cette situation doit être partagée. Tout d'abord, les délégués à la Conférence de Washington produisirent un texte qui était suffisamment bon pour une norme générale, mais pas assez pour un projet de traité international. Il faut se souvenir que les préparatifs de la Conférence avaient été expédiés. De nos jours, l'O.I.T. n'adopte généralement pas de convention sans l'avoir étudiée pendant deux sessions consécutives de la Conférence. Cette procédure, dite de « double discussion », permet de corriger les lacunes imprévues du texte (bien qu'un libellé insatisfaisant s'y trouve parfois, même après la seconde lecture). Les délégués à la Conférence de Washington avaient tenté de le mettre en forme d'un seul jet; vu leur inexpérience, il est à peine étonnant qu'ils n'y aient pas tout à fait réussi.

En deuxième lieu, les délégués britanniques, et sans doute d'autres aussi, ne se rendirent pas compte que le texte leur causerait des ennuis à l'étape de la ratification. Ils votèrent donc en sa faveur et, ce faisant, ils firent naître de faux espoirs chez les travailleurs.

Troisièmement, Albert Thomas lui-même a réagi trop promptement et avec trop de feu à la position de révision des Britanniques. Si un homme plus modéré avait été à la tête du B.I.T., la proposition britannique concernant la révision de la convention aurait eu des chances raisonnables d'être adoptée.

Finalement, les membres travailleurs du Conseil d'administration refusèrent de considérer l'idée d'une révision. Ils préférèrent conserver à la convention la forme qu'elle avait, même si elle avait perdu la valeur d'un projet de traité international.

Il importe d'examiner les conséquences du geste posé par le Conseil d'administration. Supposons que la proposition de la commission ait été adoptée, soit dans sa forme originelle, soit avec la modification proposée par les Britanniques. Supposons en outre que l'on ait pu trouver

une formule de modification de la convention de manière à rendre celle-ci acceptable à la Grande-Bretagne et aux autres puissances européennes. Cela n'aurait pas été facile. La formule aurait très certainement affaibli la convention en autorisant un plus grand nombre d'exceptions ainsi que des dispositions plus souples concernant les heures supplémentaires, mais le principe fondamental de la journée de huit heures et de la semaine de quarante-huit heures aurait été conservé. Supposons maintenant que la formule ait été proposée à la Conférence et adoptée. La nouvelle convention aurait acquis une force morale infiniment plus grande aux yeux des gouvernements et de l'opinion publique. La Grande-Bretagne l'aurait volontiers ratifiée, selon notre hypothèse, et d'autres pays auraient suivi l'exemple de la Grande-Bretagne. L'O.I.T. aurait pu mettre sur pied son système de législation internationale du travail. Et l'on aurait pu se servir de ce système pour l'application d'autres réformes souhaitées, non seulement pour obtenir l'adoption de normes par la Conférence, mais également l'assurance qu'elles auraient été appliquées au sein des pays membres.

À la longue, le résultat aurait été l'adoption d'un nombre beaucoup moins élevé de conventions du travail. Chacune aurait fait l'objet de négociations en profondeur, peut-être même sur une période de plusieurs années. Mais une fois les conventions adoptées, il se serait exercé sur les États une intense pression morale en vue de leur ratification.

On aurait utilisé le système des conventions pour les questions de première importance; celles de moindre importance auraient fait l'objet de recommandations. Ce régime aurait ressemblé à la conception que MM. Mahaim et Fontaine se faisaient de la législation ouvrière internationale, à savoir que les pays doivent tendre ensemble vers des normes sur lesquelles ils sont d'accord.

Je ne saurais dire si cette formule se fût révélée utile. Elle n'a pas été mise à l'épreuve. Ce que je crois, c'est qu'à un moment particulier, en octobre 1923, le Conseil d'administration de l'O.I.T. a pris une décision qui a détruit l'espoir que ses fondateurs avaient mis dans un système de législation ouvrière internationale.

Qu'est-il apparu, alors, pour remplacer ce système ? Depuis lors, celui adopté par l'O.I.T. est un système de normes internationales du travail, ce qui est tout à fait différent. Aujourd'hui, une norme de l'O.I.T. constitue une cible de progrès social vers laquelle chaque pays tend ou ne tend pas, comme il lui plaît. Il n'existe pas d'obligation juridique de ratifier une convention; quant à l'obligation morale, elle est faible. Le système des normes a connu de nombreux succès, comme nous le verrons. Seulement, il n'a pas le même impact qu'un système de législation internationale du travail.

La Convention sur les heures de travail a eu l'effet suivant : on en a parlé comme d'un objectif international reconnu. Elle devint dans les pays un sujet de discussion autour des tables de négociation, de même que dans les revendications ayant pour objet des changements législatifs. La journée ordinaire de huit heures et la semaine ordinaire de quarante-huit furent reconnues en tant que norme, même si leur application a pu être plus souple, notamment à l'égard des heures supplémentaires, que ne le prévoyait le texte de l'O.I.T.

La convention a joué un rôle dans la promotion du progrès social. Et il semble que l'idée de réduire la concurrence internationale n'ait pas été clairement formulée. Si cette idée avait été au cœur du but visé par l'O.I.T., la Convention sur l'application des heures de travail aurait pu être limitée aux industries où s'exerce la concurrence internationale. Mais le texte de cette convention et d'autres conventions de l'O.I.T. visait à assurer le progrès social pour tous les travailleurs.

On pourrait peut-être rationaliser la différence entre les deux concepts en affirmant qu'en vue de réaliser l'objectif de progrès social pour tous, l'O.I.T. a cherché à éliminer le problème de la concurrence internationale chez quelques-uns.

V
Le Canada et les débuts de l'O.I.T.

Dans le domaine de la législation ouvrière internationale, le Canada ne fut pas un pionnier. Au XIX[e] siècle et au début du XX[e], les normes du travail en vigueur au Canada étaient médiocres, et l'on n'envisageait pas vraiment, à cet égard, une solution internationale. Des enquêtes furent menées et des lois peu à peu promulguées, puis l'action syndicale se manifesta dans certaines industries et dans certains métiers.

En 1889, la Commission royale d'enquête sur le capital et le travail fit état du fait que des femmes et des enfants travaillaient onze et douze heures par jour et que l'on employait des enfants de huit et de neuf ans dans des usines. L'Ontario et le Québec adoptèrent des lois sur le travail en usine, lesquelles prohibaient l'emploi de garçons de moins de douze ans et d'adolescentes de moins de quatorze, mais on pouvait encore faire travailler des enfants et des femmes jusqu'à dix heures par jour et soixante heures par semaine et même prolonger ces heures en situation d'urgence. Ce n'est que beaucoup plus tard qu'on promulgua des lois pour protéger les travailleurs de sexe masculin. Au début du siècle, un ouvrier victime d'un accident du travail pouvait intenter une action en justice en vue d'être indemnisé, mais il n'obtenait gain de cause que s'il pouvait prouver qu'il y avait eu négligence de la part de l'employeur.

Ces conditions s'améliorèrent graduellement, grâce à des mesures législatives et à l'action syndicale. En 1919, l'application au Canada des normes énoncées dans les premières conventions de l'O.I.T. et dans la charte du travail aurait sans doute signifié une amélioration considérable des conditions de travail pour la plupart des ouvriers canadiens. Toutefois, le principal intérêt des historiens canadiens à l'égard de la fondation de l'O.I.T. n'a que très peu porté sur l'idéal et les objectifs de l'Organisation ou sur les négociations relatives à son mode de fonctionnement. Leur intérêt portait plutôt sur un fait d'importance accessoire, à savoir que le Canada avait retiré des négociations un nouveau statut parmi les nations du monde.

Les représentants du Canada à Paris faisaient partie de la délégation de l'Empire britannique à la Conférence de la paix, tout comme les délégués de l'Australie, de l'Inde, de la Nouvelle-Zélande et de l'Afrique du Sud. Le Canada y envoya un groupe influent, présidé par le Premier ministre sir Robert Borden. La délégation quitta le pays en novembre 1918 et séjourna six mois en Europe. Le ministre du Travail n'était pas au nombre des trois membres du cabinet qui accompagnaient le Premier ministre, mais P.M. Draper, secrétaire du Congrès des métiers et du travail, accompagna la délégation comme conseiller technique des questions du travail.

Le Canada n'était pas membre de la Commission de législation du travail. Il est probable que M. Draper se tenait au courant de ce que faisait la commission, mais si tel était le cas, il ne réussit pas à transmettre au Premier ministre canadien ce qu'il avait appris. Car, le 27 mars, trois jours après que la commission eut terminé ses travaux, sir Borden se plaignait en ces termes dans une lettre au Premier ministre britannique David Lloyd George : « Au cours des cinq ou six dernières semaines, les membres britanniques de cette commission n'ont pas eu, autant que je sache, de consultations avec les représentants des dominions. C'est du moins le cas pour le Canada. »

Quelques jours plus tard, sir George Barnes convoquait les délégués de l'Empire britannique afin de discuter du rapport de la commission. Il inaugura la séance en affirmant que les représentants des dominions avaient été consultés dès le départ et tenus au courant du chemin parcouru par la suite. Le procès-verbal de la réunion n'indique pas que cette déclaration ait été contestée. Je présume que sir Barnes, syndicaliste de vieille souche, a parlé de temps à autre avec M. Draper de la tournure des événements, mais que la teneur de ces conversations n'est pas parvenue jusqu'à sir Borden. Monsieur Draper a aussi sûrement eu des échanges avec Samuel Gompers.

Le ministre canadien des Douanes Arthur Sifton étudia le rapport de la Commission du travail et fit part de ses conclusions à sir Borden. Monsieur Sifton estima en général satisfaisant le projet de constitution de l'O.I.T., sauf l'article 35 et le protocole de l'article 7, car l'un et l'autre modifiaient sensiblement le statut des dominions et de l'Inde en écartant toute possibilité de les faire siéger au Conseil d'administration de l'O.I.T. En leur qualité de membres de l'Empire britannique, ils n'étaient pas « hautes parties contractantes » du traité. Au sujet des membres pouvant siéger au Conseil d'administration, le protocole de l'article 7 disait notamment :

> Aucune Haute Partie Contractante, avec ses dominions et ses colonies, qu'ils soient autonomes ou non, n'a le droit de nommer plus d'un membre.

Étant donné que la Grande-Bretagne s'attendait évidemment à faire partie du Conseil d'administration, cela voulait dire qu'aucun des dominions n'aurait droit à un siège indépendant et distinct. Ils se trouveraient ainsi dans une situation inférieure par rapport à tous les autres pays de l'O.I.T. dont plusieurs étaient beaucoup plus petits que les dominions.

Messieurs Sifton et Borden trouvèrent naturellement la situation intolérable. Seulement, il n'était pas facile de faire modifier ces dispositions vexantes. Certains membres de la délégation britannique semblaient trouver normal que la mère patrie parle au nom de ses enfants, quoique le Premier ministre Lloyd George comprît l'attitude des dominions. Il fut encore plus difficile de s'entendre avec les délégués américains dont certains s'opposaient inflexiblement à une participation indépendante des dominions, persuadés que cette démarche n'était rien d'autre qu'une conspiration pour donner à la Grande-Bretagne des voix supplémentaires dans les assemblées. Dans une lettre à Lloyd George, sir Borden fit remarquer que les États-Unis pouvaient compter, lors des réunions de l'O.I.T., sur un appui plus cohérent de la part de certains pays sur lesquels ils exerçaient une influence, et que la Grande-Bretagne ne pouvait le faire à l'égard des dominions. Mais il fallut ni plus ni moins, pour trancher la question, que sir Borden servît un ultimatum aux intéressés. Il déclara catégoriquement que l'opinion publique canadienne rejetterait tout bonnement les accords de Paris si le Canada devait être traité en pays inférieur. Et ce ne fut qu'auprès des « trois grands » — le Premier ministre britannique Lloyd George, le président du Conseil français, Georges-Benjamin Clemenceau, et le Président américain Woodrow Wilson — que sir Borden obtint gain de cause.

La bataille semblait gagnée, mais l'on signalait toujours des escarmouches çà et là. Ainsi, lorsque le comité organisateur commença à s'entretenir avec les gouvernements du projet d'une conférence à Washington, il achemina d'abord ses communications destinées au Canada par le canal du ministère britannique des Colonies. On mit rapidement bon ordre à cette situation.

Également, lorsque les États-Unis, en tant que pays hôte, envoyèrent les invitations pour la Conférence de Washington, ils négligèrent d'en adresser aux dominions et à l'Inde. Le Canada fut informé de l'invitation par l'ambassade de la Grande-Bretagne à Washington, sous le couvert d'une dépêche adressée à « Son Excellence le duc du Devonshire, chevalier de l'ordre de la Jarretière, etc., gouverneur général du Canada ». Comme exemple du grand style diplomatique dans lequel on pouvait à l'époque traiter les affaires de l'O.I.T., cette dépêche ne manque pas d'intérêt :

Monseigneur le duc,

J'ai l'honneur de vous transmettre sous ce pli copie d'une note que j'ai reçue du secrétaire d'État m'informant que l'ambassadeur des États-Unis à Londres a reçu ordre d'inviter le gouvernement de Sa Majesté à envoyer des délégués à Washington pour la première réunion de la Conférence annuelle du travail, qui doit avoir lieu le 29 octobre 1919.

J'ai l'honneur d'être,
Monseigneur le duc,
de Votre Excellence le très obéissant
et très humble serviteur,
(DSG) R.C. Lindsay.

On expédia immédiatement un message au très obéissant et très humble serviteur de Son Excellence, le priant de rappeler aux États-Unis que le Canada était membre à part entière de l'O.I.T. Sir Robert Borden transmit ensuite directement à Washington, plutôt qu'à Londres, la liste des délégués canadiens.

Dans l'intervalle, même si le Canada avait obtenu la reconnaissance de principe de son droit de devenir membre du Conseil d'administration, le comité organisateur n'avait pas reconnu ce droit dans la pratique et il ne tint pas compte du Canada (non plus que de l'Inde) dans le choix des « États ayant l'importance industrielle la plus considérable » pour les sièges non électifs. Comme on l'a mentionné, le Canada réussit à obtenir un siège électif en 1922 et, trois ans plus tard, il était reconnu comme l'un des États importants[4].

La responsabilité d'organiser la participation du Canada à la Conférence de Washington échut au ministère du Travail. Les fonctionnaires du Ministère savaient peu de chose de la nouvelle organisation. F.A. Acland, le sous-ministre, s'était vu remettre un questionnaire qui lui était parvenu par le biais du comité organisateur, où on lui demandait des renseignements sur la politique et les lois canadiennes concernant les heures de travail,

4. Quelques années plus tard, un des délégués canadiens, F.A. Acland, a décrit comment les choses se sont passées lors d'une conférence du dominion et des provinces : « Après la nomination des huit principaux pays commerciaux, les quatre autres membres furent choisis par voie de nominations, sur lesquelles se prononçaient par voie de scrutin les divers pays, qui s'étaient divisés en groupes et en sections... Tous les délégués gouvernementaux sud-américains (et il y en avait beaucoup) se réunirent dans une pièce pour choisir un pays devant représenter le groupe; ce fut l'Argentine. Quand vint le tour de l'Amérique du Nord, il y eut quelques petites difficultés. Finalement, on décida que les délégués gouvernementaux de l'Amérique du Nord devaient faire comme les Sud-Américains, mais en tout il n'y avait que les deux du Canada, si bien qu'il fut arrêté que le Canada devait représenter l'Amérique du Nord... »

la protection des femmes et des enfants, le phospore blanc et d'autres points figurant à l'ordre du jour de la Conférence. Il écrivit donc au sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, sir Joseph Pope, lui demandant une copie de la partie du traité de paix se rapportant aux questions du travail, de manière qu'il puisse comprendre de quoi il en retournait. La réponse de sir Pope ne fut guère utile : « J'ai le regret de vous dire que je n'ai reçu qu'un exemplaire de la partie se rapportant au travail, exemplaire que j'ai envoyé à l'honorable N.W. Rowell, secrétaire d'État aux Affaires extérieures par intérim. Je n'en ai donc plus dans mes dossiers. » Si jamais l'idée d'envoyer un garçon de course au bureau de son ministre pour obtenir une copie du document effleura l'esprit de sir Joseph, il la chassa. La nouvelle organisation du travail n'en valait peut-être pas le dérangement.

Néanmoins, le ministère du Travail s'affaira à sa nouvelle tâche : les préparatifs de la Conférence de Washington. Il répondit au questionnaire de l'O.I.T., prit des dispositions en matière de financement, s'occupa de l'hébergement à Washington, du transport des documents et, bien sûr, de la composition de la délégation canadienne. À cet égard, les problèmes étaient quelque peu délicats et ils le sont restés.

Le 26 août, M. Acland écrivit au nom du ministre du Travail au président du Congrès des métiers et du travail du Canada, Tom Moore, ainsi qu'au directeur général de l'Association des manufacturiers canadiens, Blake Robertson, les invitant l'un et l'autre à nommer un délégué et cinq conseillers à la Conférence. La lettre faisait état de l'importance vitale de cette réunion et de sa très grande portée, et aussi du désir exprimé par le Ministre que la participation canadienne fasse honneur au dominion et produise de bons résultats.

Chacune des provinces fut également invitée à se faire représenter à la Conférence. Monsieur Acland évoqua l'origine de cette idée quelques années plus tard, au cours d'une conférence du dominion et des provinces.

> Pour diverses raisons, on pensait qu'il était souhaitable de très bien faire valoir le Canada, aussi le gouvernement fédéral délégua-t-il deux ministres... Un des fonctionnaires du Ministère, M. Brown, et moi-même, y sommes allés en qualité de conseillers des deux ministres, et l'on pensait en outre que nous pourrions sans inconvénient initier et intéresser les provinces à toute cette histoire. Elles n'auraient à ce titre, bien sûr, aucun statut, mais il était absolument clair qu'une bonne partie des mesures législatives qui suivraient la Conférence relèverait inévitablement de leurs gouvernements. La question était alors de savoir comment amener les

> provinces à la Conférence; aussi avions-nous formé le projet de demander à chacune d'elles de nommer un conseiller technique si elle le désirait. Les provinces, dans certains cas, n'accusèrent pas tout de suite réception de l'invitation, mais toutes l'acceptèrent éventuellement.

Le ministre du Travail Gideon D. Robertson écrivit aux Premiers ministres des provinces, en donnant à la teneur de sa lettre une forme digne des circonstances :

> Les sujets de discussion déjà arrêtés et les mesures à prendre éventuellement concernent le dominion et les gouvernements provinciaux à parts égales, et ils relèvent entièrement, dans certains cas, de l'administration provinciale. La collaboration entre le dominion et les provinces est par conséquent indispensable à une participation fructueuse à la conférence qui s'annonce; aussi, les membres du gouvernement du dominion sont-ils persuadés que leurs collègues des provinces accorderont aux sujets qui nous occupent la plus grande attention...
>
> La présence de conseillers semble fournir aux gouvernements provinciaux une excellente occasion d'être mis directement en rapport avec la conférence...
>
> Votre gouvernement partagera assurément le point de vue du gouvernement du dominion quant à l'importance vitale et à la très grande portée des sujets dont sera saisie la conférence en question, réunion qui semble marquer, au sens réel, l'avènement d'une ère nouvelle en matière de relations internationales, ainsi que des moyens de légiférer à l'égard des problèmes fondamentaux de la société. Le gouvernement du Canada compte, par conséquent, sur votre collaboration sympathique et chaleureuse, dans les efforts qu'il déploie pour rendre sa participation à la conférence à la fois efficace et salutaire pour tous les intéressés.

C'est ainsi que s'amorça la longue collaboration entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces, face aux responsabilités que comportait, aux deux paliers de gouvernement, l'adhésion du Canada à l'O.I.T.

Toutes les provinces nommèrent des délégués parmi leurs fonctionnaires ou leurs ministres. Une seule exception : l'Île-du-Prince-Édouard, qui nomma W.L. Mackenzie King, ancien ministre du Travail dans le gouvernement de sir Wilfrid Laurier et, depuis peu, chef de l'opposition aux Communes.

Toutes les lettres d'invitation du gouvernement fédéral contenaient, entre autres documents, des exemplaires de la constitution de l'O.I.T., sans toutefois attirer particulièrement l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 3 dont une partie se lit comme suit :

> Quand des questions intéressant spécialement des femmes doivent venir en discussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques devra être une femme.

La Conférence de Washington avait effectivement à son ordre du jour un article concernant la protection des femmes. Cependant, le seul délégué canadien à nommer une femme parmi ses conseillers fut le délégué des travailleurs, qui nomma M^me^ Kathleen Derry, membre du syndicat des travailleurs de la chaussure à Toronto. Aucune mention ne fut faite de la responsabilité syndicale exercée par M^me^ Derry. Tom Moore expliqua, dans sa lettre au Ministre, que « les conseillers masculins sont tous des membres élus de la direction du Congrès des métiers et du travail; quant à la dame qui est conseillère, elle est fort bien qualifiée, tant en raison de son expérience de femme mariée que comme membre du mouvement syndical, pour traiter avec intelligence le sujet sur lequel elle pourrait être appelée à donner son avis ». Monsieur Moore ne donna aucun détail sur l'état civil de ses conseillers masculins.

Les deux délégués du gouvernement canadien étaient le ministre du Travail Gideon Robertson et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures par intérim, N.W. Rowell. À la Conférence, ce dernier prit la parole à maintes reprises sur des questions constitutionnelles, sur des points se rapportant directement à l'ordre du jour et sur des problèmes de procédure. Les deux conseillers fédéraux étaient MM. Acland et Loring Christie, alors conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures. Le secrétaire était Gerald H. Brown, sous-ministre adjoint du Travail qui, pendant de nombreuses années par la suite, fut chargé de l'O.I.T., entre autres charges qu'il exerça au Ministère.

Le délégué des employeurs était S.R. Parsons, alors président de la British American Oil Company. Monsieur Parsons participa très activement aux débats sur les heures de travail. Il s'opposa à la convention qui réclamait la journée de huit heures, soutenant qu'elle affaiblirait considérablement la production totale, à une époque où le gouvernement demandait aux industriels d'accroître leur production et leurs exportations afin de faire face aux lourdes obligations du pays.

Tom Moore n'assista pas à la Conférence en tant que délégué des travailleurs, mais comme conseiller de P.M. Draper qu'il avait nommé au poste de délégué. Messieurs Moore et Draper prirent tous les deux

la parole, souvent et à bon escient. En lisant le compte rendu des délibérations de la Conférence de Washington, on découvre, perplexe, le nom de M. Draper au nombre des deux délégués ayant voté contre la Convention sur les heures de travail, l'autre étant le délégué employeur hollandais. Je ne pouvais imaginer ce qui avait pu amener le délégué travailleur canadien à se prononcer contre la journée de huit heures. Un examen plus poussé des documents m'amena à découvrir que M. Draper figurait également parmi ceux qui avaient voté pour la convention. D'autre part, le délégué des employeurs, S.R. Parsons, ne figurait pas du tout parmi les votants. De toute évidence, il y avait une erreur. Il semble paradoxal que M. Draper, après avoir tant préconisé la journée de huit heures, soit inscrit dans l'histoire de l'O.I.T. comme ayant voté à la fois pour et contre la convention, tandis que M. Parsons, qui l'avait attaquée avec tant de véhémence, ne figure pas dans le procès-verbal au nombre des deux employeurs qui ont voté contre à la Conférence.

Il serait intéressant de savoir ce que le représentant de l'Île-du-Prince-Édouard avait pu faire à la Conférence de Washington. J'ai relevé dans son journal, aux Archives publiques du Canada, qu'il passa la journée du 13 novembre à l'O.I.T., une journée où, comme par hasard, il n'y avait pas séance plénière. Il écrit : « Jaugé toute l'affaire en quelques minutes. On m'a donné un pupitre pour m'y asseoir si je le voulais, puis je me suis fait dire, par certains dirigeants de la section canadienne, que je pourrais assister aux réunions des commissions et écouter, mais qu'on ne s'attendait pas que je participe aux discussions. »

L'incident l'avait peut-être vexé, car il ajoute : « Suis allé à la Commission du chômage; écouté parler une ribambelle de commis, gonflés de leur importance... La chose s'est révélée plutôt ennuyeuse. » Mackenzie King remit également en question la valeur d'une tentative d'élaboration d'une législation internationale qui s'appliquerait à des pays ayant atteint divers stades de développement. Si M. King était resté à Washington un peu plus longtemps, il se serait aperçu que les délégués étaient conscients de ce problème et qu'ils en tenaient compte du mieux possible dans les textes qu'ils adoptaient. Mais il s'agissait et s'agit toujours d'un problème auquel on n'a pas réussi à trouver de solution idéale.

L'intérêt de Mackenzie King pour l'O.I.T. et ce qu'elle représentait était plus intense que ne le laissent supposer ces quelques lignes dans son journal. En 1910, en effet, il avait assisté à une réunion de l'Association internationale pour la législation ouvrière, à Lausanne. À son retour, il avait présenté un projet de loi qui permettrait au Canada de se conformer à la convention que l'Association avait adoptée sur le phosphore blanc. Le

Parlement avait été dissous avant qu'on ait pu donner suite au projet, mais une mesure analogue fut éventuellement adoptée en 1914, alors que Thomas Crothers était ministre du Travail. Mackenzie King avait eu aussi des rencontres et des entretiens chaleureux avec Albert Thomas, qui fit un voyage au Canada en 1923, comme il en eut par la suite avec divers dirigeants de l'O.I.T., mais jamais plus il n'assista à une conférence de l'O.I.T.

À l'exception du délégué de l'Île-du-Prince-Édouard, les représentants des provinces semblent avoir suivi de près les débats de la Conférence. Walter Riddell, sous-ministre du Travail de l'Ontario, fit office de secrétaire de la Commission du chômage à la Conférence. (Walter Riddell devait bientôt joindre le personnel de l'O.I.T. et représenter, par la suite, le gouvernement canadien à Genève.) Thomas Malloy, secrétaire du Bureau du travail de la Saskatchewan, dut quitter Washington assez tôt, et ce fait nous a permis d'en savoir davantage sur les relations fédérales-provinciales pendant la Conférence, puisque Gerald Brown écrivit alors à Thomas Malloy pour lui envoyer des documents et lui donner des nouvelles.

> Vous nous avez beaucoup manqué à tous, écrivait Gerald Brown. Les représentants provinciaux ont été du plus grand secours dans la discussion sur l'ordre de priorité qu'il convenait d'accorder aux divers sujets à l'étude de la Conférence, lesquels, au Canada, sont régis par des lois provinciales. Nous avons eu des réunions quotidiennes sur ces thèmes pendant quelques jours, et les délégués provinciaux se sont, dans chaque cas, entendus à l'unanimité sur la manière d'envisager ces thèmes successifs.

J'ai trouvé dans la lettre de Gerald Brown les origines de l'usage que la délégation canadienne continue d'observer à Genève, lequel consiste à tenir, tôt dans la matinée, une réunion au cours de laquelle les membres fédéraux et provinciaux échangent des vues sur le déroulement de la Conférence.

On trouve dans les dossiers le coût de la participation du gouvernement canadien à la Conférence internationale du travail à Washington. Le montant se chiffre à 17 895,62 $, « frais d'impression non compris ».

VI
Le Canada à Genève : les années 20

Après la Conférence de Washington, le gouvernement canadien se trouvait devant deux séries de problèmes relatifs à l'O.I.T. La première avait trait à sa participation aux réunions de l'O.I.T., lesquelles allaient désormais avoir lieu outre-mer; la seconde concernait la mise en œuvre, au Canada même, des obligations découlant des conventions.

Les réunions outre-mer comprenaient les sessions de la Conférence, lesquelles devaient se tenir chaque année, et celles du Conseil d'administration, plus fréquentes et plus exigeantes, puisque le Conseil devait prendre des décisions capitales sur les politiques, les programmes et le budget de l'O.I.T.

À Washington, les Canadiens avaient exigé et obtenu un siège au Conseil d'administration. Peut-être n'avaient-ils pas prévu les difficultés qui s'ensuivraient. Le Conseil d'administration se réunit à Paris en janvier 1920, mais ni le représentant des travailleurs canadiens, P.M. Draper, ni celui du gouvernement canadien, le ministre du Travail, n'assistèrent à cette réunion. Le procès-verbal du B.I.T. fait mention d'un message de F.A. Acland, délégué suppléant du Ministre, déclarant que lui et Tom Moore (délégué suppléant de M. Draper) avaient été retardés dans leur voyage.

Un vieux dossier du ministère du Travail renferme un câble de M. Acland adressé à son Ministre, en date du 20 février, où il mentionne qu'il était finalement parvenu à Paris, mais une fois la réunion terminée et après le départ des autres délégués. Monsieur Acland avait cependant rencontré le directeur du B.I.T. nouvellement nommé, Albert Thomas, et il fit part de ce que ce dernier lui avait dit au sujet de la réunion. Monsieur Acland interrogea Albert Thomas sur la fréquence des réunions du Conseil d'administration à l'avenir. Il y en aurait une tous les deux mois, pensait Albert Thomas; la prochaine aurait lieu le 22 mars.

Étant arrivé à Paris en retard, M. Acland restait maintenant en carafe. « Pour ce qui est du billet de retour, signalait-il, la chose est extrêmement difficile; la plupart des navires sont complets jusqu'au mois de mai. Il est possible que je trouve un navire en partance de Londres, mais c'est douteux. »

On connaît destin plus funeste que celui de rester coincé à Paris ou à Londres pendant quelques semaines ! Messieurs Acland et Moore restèrent donc en Europe jusqu'à la réunion suivante du Conseil d'administration. Ils rattrapèrent, par le nombre de leurs interventions, leur absence de la séance précédente. Dans les procès-verbaux, j'en ai dénombré huit pour le compte de M. Acland, en quatre jours de débats, et pas moins de vingt-deux par M. Moore.

La session suivante du Conseil d'administration eut lieu à Genève, en juin. Le gouvernement canadien y délégua Philippe Roy, commissaire du Canada à Paris. Quatre mois plus tard, on y envoya R.H. Coats, statisticien du Dominion, qui par hasard se trouvait sur les lieux, puisqu'il venait d'assister, à Bruxelles, à une conférence sur la statistique. Les représentants des travailleurs canadiens furent absents des deux réunions.

Les Canadiens avaient un problème. Il semblait nécessaire, pour le B.I.T., que son Conseil d'administration se réunisse au moins quatre fois l'an. Même en supposant qu'il serait facile d'obtenir des billets de bateau, et que l'exil de M. Acland à Paris et à Londres ne se répéterait pas, il fallait à un délégué canadien de sept à dix jours pour se rendre en Europe assister à une réunion de quatre ou de cinq jours, et le même temps pour rentrer au pays, après quoi le délégué devait presque immédiatement songer à la réunion suivante.

En comptant quatre ou six autres semaines pour participer à la Conférence annuelle de l'O.I.T., cela pouvait signifier une absence d'Ottawa de quatre à six mois par année. Il était évident que le ministre du Travail ne pouvait s'absenter aussi souvent, son sous-ministre non plus d'ailleurs. Sur les dix premières sessions du Conseil d'administration, le gouvernement canadien en manqua une, par suite du retard de M. Acland, et il délégua sept fonctionnaires différents aux neuf autres. Il était évident que ce n'était pas là la façon de retirer beaucoup d'avantages d'une participation ni de vraiment contribuer à la politique de l'O.I.T.

Le membre travailleur représentant le Canada, P.M. Draper, n'assista qu'à la première session qui eut lieu à Washington. Tom Moore fut suppléant lors de trois réunions; en d'autres occasions, il fut remplacé par des syndicalistes européens. Les employeurs canadiens n'étaient pas représentés au Conseil d'administration.

À cette époque, il était inévitable que l'O.I.T. soit dominée par des Européens. Les Canadiens s'en plaignirent. Loring C. Christie, fonctionnaire de longue date des Affaires extérieures, qui avait assisté à la sixième réunion du Conseil, souleva la question sans ménagement. Il critiqua les « enquêtes » que le Bureau menait par toute l'Europe, les missions dans la vallée de la Ruhr, en haute Silésie et en Hongrie. Ces activités n'avaient rien à voir avec l'objectif principal pour lequel le B.I.T. avait été mis sur pied, lequel consistait, selon M. Christie, à s'efforcer d'amener tous les pays, autant que possible, à appliquer une norme uniforme, de manière que l'amélioration des conditions ne constitue pas un désavantage.

Ces enquêtes étaient difficilement justifiables d'après la définition que la Constitution donnait des pouvoirs du Bureau. En outre, disait-il, le Bureau risquait de dissiper ses énergies, en ne se consacrant qu'à la partie du monde située dans le rayon de Genève et en s'aliénant la sympathie des autres nations.

La proposition de M. Christie visant à limiter les enquêtes toucha une corde sensible chez Albert Thomas qui, nous l'avons vu, se faisait une idée fort différente du rôle du Bureau international du travail. Albert Thomas était un orateur. « L'Organisation ne peut pas vivre en vase clos, comme le suggère M. Christie », s'exclama-t-il.

Le débat fut suspendu jusqu'à la session suivante, et le directeur reçut l'ordre de faire circuler, dans l'intervalle, la déclaration de M. Christie en y ajoutant ses propres vues sur la question des enquêtes du B.I.T.

Cependant, à la session suivante, trois mois plus tard, M. Christie n'était pas présent. Le Canada était représenté par un agent du Haut-Commissariat à Londres, W.L. Griffiths, qui n'intervint que brièvement pour défendre la position de M. Christie. À la suite de nombreuses interventions d'autres orateurs, Albert Thomas eut gain de cause pour ce qui était d'élargir le rôle du Bureau.

Dans l'optique actuelle, la position de M. Christie peut sembler extrêmement restrictive. Mais il avait néanmoins soulevé une importante question au nom du gouvernement canadien. Les autres délégués ont dû présumer qu'il était sérieux; mais, si tel était le cas, la crédibilité du Canada a dû en souffrir lorsque le gouvernement ne se soucia point de poursuivre le débat à la session suivante.

Vers la même époque, on exprima des doutes à Ottawa sur l'opportunité, pour le gouvernement, de continuer à siéger au Conseil d'administration. Un mémoire sur la question fut présenté au Premier ministre. Or, en 1922, le Canada fut reconnu par une commission de la Société des Nations comme l'un des huit pays de première importance industrielle, et cela semblait signifier qu'il deviendrait, bon gré mal gré, membre permanent du Conseil.

La chose ne fut pas si facile, car le rapport de la Société devait être approuvé par l'O.I.T. Le document mentionnait que l'Inde avait également été nommée au sein des huit États, ce qui signifiait que trois membres du Commonwealth (y compris la Grande-Bretagne) auraient droit à des sièges dits permanents. D'après un article de Walter Riddell publié dans la *Gazette du travail*, certains pays européens, ayant résolu d'empêcher cela, cherchèrent à limiter le nombre des sièges permanents. Une commission de la Conférence de l'O.I.T. approuva la réduction du nombre de sièges par vingt voix contre quatre. Le Canada décida de se défendre, et le ministre Ernest Lapointe prononça un discours (ceux qui l'entendirent ne l'oublieront pas de sitôt, au dire de Walter Riddell) qui fit renverser la proposition de la commission.

Le gouvernement avait de nouveau remporté la victoire quant à son droit de siéger au Conseil d'administration, mais on restait dans le doute quant à la manière dont il y serait représenté. Plus tôt dans l'année, le gouvernement avait eu recours à un expédient : il avait nommé un Anglais pour assister aux réunions du Conseil d'administration en remplacement du ministre du Travail. Le colonel David Carnegie, spécialiste privé en relations industrielles à Londres, assista à trois réunions en 1922. Avant de le nommer, le ministre James Murdoch télégraphia à Mackenzie King, en vacances au Colorado. Ce dernier répondit qu'il approuvait chaleureusement le choix de David Carnegie et suggéra comme suppléante M^me^ James Carrothers, mieux connue sous le nom de Violet Markham qui était, selon lui, une autorité en matière de législation et de problèmes du travail et connaissait bien le Canada, pour avoir participé aux travaux de commissions britanniques...

Un an plus tard, James Murdoch invitait M^me^ Carrothers à lui servir de suppléante. Violet Markham fut certainement l'une des personnes les plus en vue pour représenter le Canada au Conseil d'administration. Elle avait beaucoup voyagé, elle était l'auteure de divers ouvrages, dont un volume sur les lois concernant les manufactures dans les dominions britanniques et elle était membre de la British Industrial Court et d'autres institutions. Femme du monde accomplie, elle avait rencontré Mackenzie King lors d'un voyage au Canada, en 1905, et leur amitié s'était poursuivie des années durant.

Après la visite qu'elle fit au Haut-Commissariat du Canada, Lucien Pacaud écrivit au Ministre : « C'est une femme absolument remarquable. Elle a compris immédiatement les principaux points qui présentent pour nous de l'intérêt... Elle a saisi parfaitement ce que devait être l'attitude du Canada, telle que vous me l'avez exposée dans votre lettre. »

À la demande de Lucien Pacaud, Violet Markham assista à une réunion du ministère britannique du Travail pour discuter l'ordre du jour du Conseil d'administration. Elle fit part de ses vues dans deux longues lettres à James Murdoch.

> Il est clair que les finances constitueront le sujet principal... Je crois essentiel que le Bureau vive de son revenu et n'engage aucune dépense inconsidérée... Par ailleurs, je pense qu'il est très important que cette campagne d'économie soit menée comme il faut. Il est indispensable que le Bureau du travail sente que les pressions en faveur de réformes se font dans un esprit très favorable à la coopération internationale et sans la moindre velléité de gêner l'Organisation...

Il serait difficile de trouver une formulation plus courtoise du genre de position que les membres canadiens du Conseil d'administration allaient continuer d'adopter un demi-siècle plus tard, dans les débats sur le budget de l'O.I.T.

Albert Thomas fut suffisamment impressionné pour écrire à James Murdoch que, tout en regrettant l'absence de celui-ci, le Conseil d'administration avait été très heureux d'accueillir M^me^ Carrothers. « C'était la première fois qu'une femme siégeait au Conseil d'administration, et sa collaboration compétente a été vivement appréciée. » Walter Riddell, qui sans doute avait ses raisons, tint pour sa part un autre langage. À cette époque, il faisait partie du personnel du B.I.T. Il envoya une lettre personnelle au ministre du Travail où il insistait pour que le Canada soit représenté par un Canadien. « En vertu de sa position au Conseil d'administration, le Canada est le porte-parole du monde anglophone à l'extérieur de l'Europe. »

Au pays, M^lle^ C.E. Carmichael, présidente du Conseil national des femmes, écrivit également au Ministre. « On a beaucoup parlé, disait-elle, du choix de cette Anglaise, quoiqu'un ami de Genève me dise que M^me^ Carrothers est une femme merveilleuse. »

À la Chambre des communes, l'opposition souleva des questions sur cette nomination. Les journaux publièrent des éditoriaux sur l'illogisme qu'il y avait à nommer une Anglaise déléguée du Canada à Genève. « Pourquoi Violet ? », titrait *The Journal* d'Ottawa.

Mais Violet Markham avait suffisamment impressionné les autorités canadiennes pour que celles-ci l'envoient à Genève à trois reprises. Elle raconta plus tard dans son autobiographie que l'expérience lui avait beaucoup plu. Elle recommanda toutefois que le Canada nomme plutôt un représentant permanent à Genève pour siéger à la Société des Nations et au Bureau international du travail. Quand elle reçut une quatrième invitation, M^me^ Carrothers télégraphia qu'elle était au regret de ne pouvoir l'accepter car, en raison de la maladie de son mari, elle serait alors en Afrique. Peu après, le gouvernement canadien établissait effectivement son propre bureau à Genève.

Au cours de la période où Violet Markham représenta le Canada, Humbert Wolfe était membre de la délégation britannique. Dans son autobiographie, elle explique que, chez ce dernier, l'idéalisme du poète et le réalisme du fonctionnaire se dissociaient totalement.

> Humbert Wolfe tournait terriblement en ridicule la grandiloquence et les méthodes des assemblées internationales, et j'ai beaucoup savouré ses anecdotes sur les luttes qui se déroulèrent lors des premières sessions de l'O.I.T., particulièrement le débat sur la Convention concernant l'emploi de la céruse. Énoncé simplement, le problème de la céruse est le suivant : la peinture qui n'en contient pas est une très mauvaise peinture, tandis que celle qui en contient provoque la maladie et la mort chez les travailleurs. La controverse fut longue et animée. « Les statistiques ! fit Humbert dans un soupir, oui les statistiques, ce qu'elles peuvent être merveilleuses. Je puis vous assurer que les fabricants ont produit la preuve irréfutable, étayée par des chiffres irréprochables et soutenue par d'éminentes autorités médicales, que la seule diète vraiment saine et fortifiante pour un nourrisson, c'est la céruse. »

Elle décrit Albert Thomas comme « la figure dominante et la plus remarquable de toutes les séances... Ce Français fougueux portait réellement le sceau du génie. » Elle assista également à la séance orageuse au cours de laquelle le groupe des travailleurs de la Conférence refusa de reconnaître les pouvoirs des délégués des travailleurs italiens, fascistes nommés par Mussolini.

> En décembre 1924, le gouvernement canadien créait par décret un poste permanent de conseiller du Dominion du Canada auprès de la Société des Nations dont le titulaire devait résider à Genève et y être pourvu du soutien administratif nécessaire et d'un bureau; cet agent devait établir et entretenir les relations les plus étroites possible avec le secrétariat de la Société des Nations et le Bureau international du travail respectivement, et il devait communiquer avec le gouvernement canadien en ce qui

concernait toutes les questions soulevées qui nécessitaient l'attention de celui-ci.

L'agent devait assurer « une plus grande permanence et plus de continuité dans la représentation » aux réunions du Conseil d'administration et faire office « de suppléant du ministre du Travail et agir conformément à ses instructions ». Le total des dépenses annuelles en traitements, soutien administratif, frais de mission et de voyage ne devait pas dépasser 10 000 $; comme le travail « allait s'apparenter plus étroitement à la participation du Canada aux travaux du B.I.T. », les frais en seraient imputés au ministère du Travail.

Walter Riddell devint titulaire du poste le 1er janvier 1925. En sa qualité de sous-ministre du Travail de l'Ontario, il avait été conseiller de la délégation du Canada à la Conférence de l'O.I.T. à Washington. Il avait ensuite été nommé chef du service agricole du B.I.T. Titulaire idéal pour ce nouveau poste canadien, il devint rapidement l'une des personnes les plus influentes dans les réunions du Conseil d'administration. Il manifesta, dans un de ses premiers discours, sa détermination à défendre les intérêts du Canada, lorsqu'il se plaignit que certains pays, dont le sien, étaient insuffisamment représentés au sein du B.I.T. et qu'il insista pour que la composition du Bureau devienne plus véritablement internationale. Walter Riddell fit régulièrement rapport au ministre du Travail sur les réunions du Conseil d'administration, rapports qui ont inspiré des articles parus dans la *Gazette du travail*.

Le bureau de Walter Riddell procurait de l'aide aux visiteurs. Il écrivit dans la *Gazette du travail* :

> Le bureau fournit un soutien administratif aux délégations du Canada aux diverses conférences tenues à Genève. Auparavant, il fallait faire venir à grands frais, du Canada, des secrétaires pour ces délégations. Le bureau vise également, dans la mesure du possible, à maintenir le Canada en évidence à Genève en tentant de lui assurer une représentation plus adéquate dans le personnel du secrétariat et au sein des nombreuses commissions de la Société des Nations et du Bureau du travail. Il importe également de veiller à ce que les mentions relatives au Canada dans les publications de la Société des Nations et du Bureau du travail soient exactes et rendent justice au Canada. Le bureau fait office de quartier général pour les Canadiens venant à Genève. On peut s'y renseigner sur les activités de la Société des Nations et du Bureau du travail et, lorsque la chose est possible, y faire des arrangements pour visiter le secrétariat de la Société, ainsi que le Bureau du travail.

Tout utile qu'elle fût, la nomination de Walter Riddell devait inévitablement amener le ministère du Travail, à Ottawa, à s'intéresser un peu moins aux affaires du Conseil d'administration. Notre agent à Genève en référait toujours au Ministère pour ce qui était d'obtenir une orientation en matière de politiques. Seulement, ce qui se passait au Conseil d'administration portait principalement sur les activités du B.I.T., les questions administratives et financières, les plans de travail et les enquêtes comme celles dont M. Christie s'était plaint. Seule une certaine partie de ces travaux touchait de près les problèmes dont les ministères du Travail s'occupent au pays. Au Canada, le Ministère s'intéressait beaucoup plus aux travaux d'élaboration des conventions pendant les conférences de l'O.I.T., ainsi qu'aux problèmes que suscitait leur application dans un État fédéral où les champs de compétence sont morcelés.

VII
Le partage des pouvoirs

Au début des années 20, on déploya certains efforts en vue d'appliquer les normes de l'O.I.T. au Canada. Mais on donna aussi un bon nombre de coups d'épée dans l'eau.

En vertu de la constitution de l'O.I.T., le gouvernement central d'un État fédéral devait soumettre une convention à « l'autorité ou aux autorités compétentes, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ». Dans le cas du Canada, l'« autorité » pouvait être soit l'administration fédérale, soit les administrations provinciales ou les deux, selon le sujet de la convention.

Il n'existait pas d'obligation de prendre des mesures législatives. Mais comme nous l'avons vu en examinant les discussions à la Commission du travail de la Conférence de la paix, l'objectif primordial de l'O.I.T. tendait à la promulgation de lois. Ainsi semblait-il y avoir au moins une obligation morale à tenter d'observer les dispositions d'une convention.

Par l'intermédiaire de l'O.I.T., les nations du monde avaient mis sur pied un système tendant à l'adoption d'une législation ouvrière internationale. Leurs représentants s'étaient réunis à Washington; ils y avaient adopté six conventions. Chaque pays était maintenant censé les mettre en vigueur. En principe, chacun d'eux avait été jusque-là retenu par la crainte de la concurrence internationale, crainte qui maintenant devait s'être dissipée.

Au Canada, dans les années 20, le problème n'était pas lié à la crainte de la concurrence, mais tenait au fait que personne ne voulait admettre que chacune des conventions de l'O.I.T. dépassait les usages et la pensée alors en cours au pays. Le Canada n'était pas prêt à assimiler la journée de huit heures, la protection de la maternité, l'abolition du travail de nuit pour les femmes et les enfants, l'âge minimum d'emploi à quatorze ans, ni même à accepter les mesures modérées préconisées dans la Convention n° 2 pour

juguler le chômage. (Le Premier ministre Mackenzie King allait recommander vivement aux délégués à une Conférence du Dominion et des provinces, tenue en 1922, de favoriser « la confiance traditionnelle que l'Anglo-Saxon met en ses propres forces plutôt que dans l'intervention de l'État ».)

Néanmoins, l'O.I.T. représentait un défi. L'adhésion du Canada avait forcé le gouvernement fédéral à revoir ses normes du travail. Et le fait que les provinces avaient toutes participé à la Conférence de Washington leur avait fait prendre conscience du rôle qu'elles auraient à jouer sur la scène internationale. La Colombie-Britannique adopta même une série de lois pour se conformer aux conventions de Washington, mais ces dernières ne devaient prendre effet que si les autres provinces en adoptaient de semblables. Les lois de la Colombie-Britannique restèrent lettre morte.

Tom Moore mettait beaucoup d'espoir en l'O.I.T. comme moyen d'améliorer la situation au Canada. Le Congrès des métiers et du travail du Canada élabora un programme général de législation du travail qu'il soumit à l'examen du gouvernement en 1922. Parmi toutes ses propositions, il accordait la priorité à la mise en application des normes de l'O.I.T. :

a) Que le gouvernement prenne des mesures pour que les conventions de l'Organisation internationale du travail soient acceptées à titre d'obligations découlant de traités et relevant, par conséquent, de l'autorité du gouvernement fédéral.

b) Qu'il soit fait en sorte de donner force de loi à tous ces instruments ou à ceux d'entre eux dont on pourrait décider qu'ils sont de la compétence du gouvernement du Dominion.

Mais au cours de la même année, l'Association des manufacturiers canadiens déclarait que si la Convention sur la journée de huit heures devenait loi, elle aurait des « conséquences désastreuses » dans un pays sous-développé tel que le Canada où l'on doit s'efforcer d'attirer du capital neuf, et qu'« il est impossible pour le Canada de songer à instituer une loi en ce sens avant que les États-Unis n'en adoptent une semblable ».

Que la journée de huit heures fût une bonne ou une mauvaise chose, l'incertitude régnait quant au palier de gouvernement possédant le pouvoir législatif de la promulguer. Il était généralement accepté qu'en des circonstances normales, les provinces avaient compétence dans ce domaine. Mais le pouvoir du gouvernement central de légiférer conformément

aux obligations prévues dans les traités constituait également un facteur à considérer. Au début de 1920, le sénateur Robertson, en sa qualité de ministre du Travail, concéda aux provinces le droit de légiférer sur la journée de huit heures. Mais il ajouta que « si les corps législatifs provinciaux jugeaient bon de ne pas agir en la matière, le gouvernement fédéral pouvait légiférer en vertu de ses droits de conclure des traités ».

Cependant, la situation changea dans le courant de l'année, quand le ministère de la Justice se prononça officiellement sur la question de la compétence. C'est par arrêté en conseil que le Ministère exprima son avis, à savoir que l'obligation relative au traité conclu par le Dominion au sujet des conventions de l'O.I.T. ne saurait donner au gouvernement, en vertu de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le droit d'intervenir dans le cas de conventions dont l'objet relève de l'autorité provinciale, comme c'est le cas pour la Convention sur les heures, sauf s'il s'agit de travaux et d'entreprises de l'État fédéral. L'obligation du Canada se limitait à porter à l'attention de l'autorité compétente, fédérale ou provinciale, les diverses conventions et recommandations. Il n'y avait pas d'obligation de légiférer; par conséquent, l'article 132 ne s'appliquait pas.

Conformément à cet avis, la Convention sur les heures de travail, de même que les autres conventions et recommandations adoptées aux deux premières conférences de l'O.I.T., fut déposée à la Chambre des communes par le ministre de la Justice le 28 mai 1921, mais aucune loi ne fut proposée. Les textes furent aussi communiqués officiellement aux provinces.

En septembre 1922, le gouvernement canadien convoqua une conférence fédérale-provinciale « pour étudier le problème du chômage, de même que différents aspects d'autres questions d'ordre social ou industriel qui avaient fait l'objet de mesures à la Conférence internationale du travail ». Le compte rendu sténographique de la réunion existe toujours. Dans sa discussion relative à l'O.I.T., la Conférence fédérale-provinciale n'alla pas au-delà des termes de la Convention n° 1. On n'en étudia nullement les dispositions, mais simplement la question de la compétence. Le ministre fédéral du Travail James Murdoch, qui présidait les travaux, déclara que la question de la journée de huit heures relevait entièrement des provinces, sauf en ce qui touchait les travaux et entreprises du Dominion.

Certaines provinces, dont l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, exprimèrent l'avis que le Dominion avait le droit de légiférer en vertu de ses pouvoirs en matière de traité. Le sous-ministre

fédéral F.A. Acland cita une opinion selon laquelle le Dominion possédait effectivement ce droit, mais, toujours selon la même opinion, il ne serait pas sage de l'exercer.

Thomas Malloy, représentant la Saskatchewan, demanda quels efforts le gouvernement fédéral avait faits pour inciter les provinces à promulguer des lois. À son avis, des représentants fédéraux pourraient faire une tournée des provinces afin d'y promouvoir les normes de l'O.I.T. James Murdoch ne fut guère réceptif à l'idée. Il déclara : « Je ne veux mésestimer ni l'intelligence ni la sincérité des citoyens de la Saskatchewan, en allant jusqu'à croire qu'il est nécessaire de faire le voyage d'Ottawa à Regina pour aller leur dire ce qu'ils doivent faire en ce qui concerne l'adoption des conventions de l'O.I.T. » Il ajouta peu après :

> Messieurs, il n'en tient qu'à vous. Si les provinces disent « non » aux projets de conventions ou si elles permettent aux projets de conventions d'aller de l'avant sans autre forme de reconnaissance ou d'action, le gouvernement du Dominion ne déploiera aucun effort et ne prendra aucune mesure pour les forcer à satisfaire à ce que l'on dit constituer certaines de leurs obligations en vertu des traités. J'espère que vous comprenez notre position. Elle consiste uniquement en ceci : pouvons-nous travailler ensemble, nous avec vous et vous avec nous, à la mise en vigueur, dans la mesure du possible, de ces projets de conventions ? Notre position n'implique rien d'autre que cela, aussi vous appartient-il entièrement de décider.

Il n'est pas surprenant que l'attitude indifférente de James Murdoch ait suscité peu de réactions de la part des provinces. La réunion prit fin sur une résolution où sans aborder nullement le problème de la compétence, l'on déclarait :

> La présente Conférence est d'avis que les autorités jugées compétentes, chacune dans sa sphère, pour traiter les questions soulevées ici, devraient accorder une attention particulière et sympathique à ces projets de conventions et de recommandations, dans la perspective d'une promulgation des mesures législatives nécessaires lorsque cela serait possible; cette Conférence est également d'avis que le présent gouvernement fédéral prenne l'engagement de convoquer, à la demande d'une majorité de gouvernements provinciaux, une conférence pour étudier quelque aspect que ce soit des questions mentionnées que l'on pourrait juger nécessaire d'examiner.

Un résultat non particulièrement inspirant. Quelqu'un proposa que la résolution fasse mention du fait qu'une province (en l'occurrence la Colombie-Britannique) avait déjà adopté plusieurs projets de conventions, sous réserve de ne les mettre en vigueur que si les autres provinces faisaient de même. Mais on fit observer que le fait de signaler l'action d'une province à cet égard pourrait laisser croire que les autres provinces devraient en faire autant, et la proposition fut rejetée.

La Conférence avait mis beaucoup de temps à étudier la question des compétences. Or, il était évident que là n'était pas le vrai problème. Ce qui manquait, à ce moment-là, c'était la volonté politique. Peu de délégués avaient l'intention ou le désir d'adopter des lois sur la journée de huit heures ou sur toute autre norme de l'O.I.T.

Une autre conférence fédérale-provinciale eut lieu l'année suivante, consacrée exclusivement cette fois aux questions de l'O.I.T. Elle avait été bien préparée, bien organisée. Le ministère fédéral du Travail avait rédigé des documents exposant la position du Canada à l'égard de chacune des conventions et recommandations adoptées au cours des trois premières sessions de la Conférence de l'O.I.T. Après avoir passé ces documents en revue, la réunion fédérale-provinciale adopta une résolution concernant les conventions et recommandations qui relevaient de la compétence des provinces. Mais les résultats n'en furent pas tellement supérieurs à ceux de l'année précédente. Dans le cas d'une convention (droits d'association des travailleurs agricoles), les délégués exprimèrent l'avis que le Canada s'y conformait déjà. Quant à la protection sur la maternité, sujet de la Convention n° 3, il ne s'agissait pas d'une « question brûlante au Canada, et il semble que la réglementation locale soit adéquate à cet égard ».

Les délégués pensaient que la Convention n° 4 sur le travail de nuit des femmes devait être acceptée comme point de départ à l'adoption par les provinces de lois uniformes. Ils arrivèrent à la même conclusion à propos de la Convention sur l'âge minimum d'emploi. Pour ce qui est de la plupart des autres conventions, y compris celles sur les heures de travail, les délégués se bornèrent à émettre l'avis qu'il y avait lieu de les « étudier davantage ». Il semble que l'on ait fait peu de chose pour assurer le suivi des mesures proposées dans ces résolutions.

La question de compétence en matière de durée du travail fut déférée à la Cour suprême du Canada par le gouvernement fédéral. Les avocats du gouvernement firent valoir que cette question relevait de l'administration provinciale, sauf pour les travailleurs fédéraux. Le Québec partagea cet avis. L'Ontario et la Nouvelle-Écosse, les seules autres provinces à comparaître, soutinrent que si un projet de convention était formellement ratifié, le

gouvernement fédéral serait tenu de prendre les mesures nécessaires pour en rendre les dispositions exécutoires. À défaut d'une ratification, la compétence restait aux mains des provinces.

La Cour décida, le 11 juin 1925, que la compétence en matière d'heures de travail relevait en grande partie des provinces, ainsi que l'avaient soutenu les avocats fédéraux et ceux du Québec. Certains juristes étaient toutefois d'avis que la décision de la Cour ne traitait pas tous les aspects de la question et ne réglait pas l'affaire de façon définitive.

En 1926, le Canada ratifia quatre conventions de l'O.I.T. portant sur diverses normes applicables aux marins. Ces conventions ne créaient pas de problème constitutionnel, puisqu'elles s'adressaient à une industrie de compétence fédérale. Des modifications à la Loi sur la marine marchande du Canada avaient permis de satisfaire entièrement aux exigences de ces conventions qui ne concernaient pas les provinces.

L'intérêt à l'égard des conventions de compétence provinciale semblait maintenant à la baisse. Le gouvernement fédéral en communiquait officiellement le texte aux provinces à mesure qu'elles étaient adoptées. À l'occasion, les provinces envoyaient, à leurs frais, des représentants à la Conférence de l'O.I.T. Au cours d'une conférence fédérale-provinciale, en 1927, on souleva brièvement la question du statut des délégués provinciaux aux réunions. Mais aucune consultation de l'importance de celles de 1922 et de 1923 n'eut lieu sur les questions de l'O.I.T.

Il vaut la peine de rappeler que le formidable Albert Thomas fit une visite officielle au Canada en 1923. Edward Phelan, qui l'accompagnait, a donné un compte rendu très vivant de ses aventures : retard pénible à se présenter à un dîner offert par le gouverneur général; écrasement des interrupteurs lors d'une réunion syndicale à Montréal; escarmouche avec des douaniers dans le train à destination de Washington.

Albert Thomas fit rapport de son voyage au Canada au Conseil d'administration. Il avait participé à une réunion du cabinet où il avait eu un « long et très intéressant entretien » avec le Premier ministre et avec le ministre du Travail sur le problème de la ratification des conventions dans un État fédéral. Mackenzie King l'avait accueilli « non seulement avec des témoignages d'amitié, mais avec la chaleur et l'enthousiasme d'un homme d'État qui voit, dans le développement du Bureau international du travail, la réalisation de l'une des idées auxquelles il attache la plus grande importance ».

Il semble qu'Albert Thomas ait surestimé l'attachement de Mackenzie King aux idées de l'O.I.T. Le Premier ministre n'était pas un grand ami des organisations internationales; il se demandait sérieusement si le Canada devait rester membre du Conseil d'administration de l'O.I.T. et (trois ans plus tard) si le pays devait adhérer au conseil de la Société des Nations. Et, comme nous le verrons, Mackenzie King s'opposa vigoureusement, en 1935, comme chef de l'opposition, aux ratifications que le Premier ministre Bennett avait proposées pour certaines conventions de l'O.I.T.

Tom Moore ne cessait de recommander vivement que l'on appuie l'O.I.T. En 1922, lorsque le Congrès des métiers et du travail publia le premier numéro de sa nouvelle revue officielle, le *Canadian Congress Journal*, Tom Moore consacra l'article principal à une description de l'O.I.T. et de ses travaux, premier d'une série d'articles sur le sujet. Il y exprima ses espoirs, mais avertit ses lecteurs du monde syndical que tant les communistes que les employeurs cherchaient à répudier l'Organisation :

> Il faut continuer à soutenir le Bureau international du travail, car il s'agit de la plus grande expérience de coopération qui ait jamais été tentée et, si elle échouait, il n'y aurait pas d'autre solution que le déchaînement de la lutte des classes. Ce fait est pleinement reconnu des membres des partis communistes du monde entier qui, inlassablement, s'efforcent d'amener les classes ouvrières à rejeter cette Organisation.
>
> D'autre part, un grand nombre d'employeurs, solidement retranchés dans leurs positions, ivres du pouvoir dont l'argent et l'exercice de l'autorité les ont temporairement investis, répudieraient également cette Organisation, ignorant la portée de leur geste et peu soucieux de ses conséquences.
>
> Bref, cette Organisation n'a pas encore entièrement réalisé tout ce que les travailleurs attendent d'elle...
>
> Il faut que cessent les entraves et les retards excessifs de la part des gouvernements et des employeurs, et que ses décisions soient plus généralement acceptées qu'elles ne le sont à l'heure actuelle. Elle doit être plus qu'une assemblée délibérante, même si l'on reconnaît facilement que le simple fait de réunir tant d'intérêts radicalement opposés en une seule grande assemblée internationale a fait beaucoup pour l'abolition des préjugés et pour dissiper les malentendus entre les classes et entre les nations.

> Ses travaux ne doivent pas être entravés par des considérations égoïstes ou des concepts économiques déplacés...

Tom Moore devait lancer cet appel à maintes reprises. Mais au Canada, au cours des années 20, l'O.I.T. présentait le visage d'une idée dont le moment n'était pas encore venu.

VIII
La crise économique et les dictatures

Les années 20 s'étaient terminées sur des déceptions. Déception de l'O.I.T. elle-même et celle du Canada dans ses rapports avec l'Organisation. L'O.I.T. avait échoué dans sa tentative d'agencer ses normes et un système de législation internationale du travail, et le Canada, en raison de sa constitution fédérale, n'avait pas réussi à trouver la façon de traiter les conventions du travail.

L'O.I.T. n'en avait pas moins accompli un certain nombre de tâches. Les recherches faites, les ouvrages publiés et les réunions tenues avaient tous été utiles. Les conventions sur le travail pouvaient être considérées comme un système de normes internationales que les pays membres ratifiaient, bien qu'à leur propre rythme, et d'une manière sélective.

La ratification des conventions prenait un sens différent suivant les pays. La Grande-Bretagne avait refusé de ratifier la Convention sur les heures de travail, à moins de pouvoir être certaine que le droit et l'usage britanniques correspondaient précisément aux exigences de la convention. Selon Albert Thomas, la Grande-Bretagne s'attachait trop aux détails. D'autres pays, en revanche, avaient ratifié des conventions avec enthousiasme, mais sans les appliquer convenablement par des mesures législatives et exécutoires.

En 1926, la Conférence internationale du travail mettait en place un mécanisme de surveillance pour traiter systématiquement les rapports présentés par les gouvernements sur les conventions qu'ils avaient ratifiées. En mai de la même année, la Commission d'experts se réunissait pour la première fois. Elle releva plusieurs cas de non-conformité et en avisa la Conférence. Celle-ci institua une commission de l'application des conventions, composée de délégués employeurs, travailleurs et gouvernementaux. La commission étudia les conclusions des experts et fit rapport à la Conférence en séance plénière. Ce rapport était non condamnatoire. Il fut adopté par la Conférence et publié dans le compte rendu de ses délibérations. La signification de ce geste réside dans l'appel qu'il lance à l'opinion publique.

Et c'est ainsi que naquit le processus d'examen qui constitue, aujourd'hui comme hier, une fonction de haute importance de la Conférence annuelle de l'O.I.T. Réponse pratique à un besoin généralement reconnu, ce processus était innovateur en matière de droit international.

Bien que le rythme des ratifications ne se montrât pas à la hauteur des expectatives, il se trouva que les conventions de l'O.I.T. furent utiles d'une autre manière. Le fait même qu'elles existaient contribuait à promouvoir le progrès social. La journée de huit heures et la semaine de quarante-huit, une journée de repos sur sept, la limitation du travail de nuit, l'indemnisation pour les accidents du travail, les mécanismes de fixation du salaire minimum, toutes ces normes étaient désormais reconnues sur le plan international, fortes de l'autorité de la Société des Nations et de l'O.I.T. Albert Thomas pouvait effectivement dire : « Nous avons enseigné au monde à parler en quelque sorte le même langage en matière de questions sociales. »

Cela se situait en deçà des attentes des partisans d'une législation internationale du travail. Mais la Conférence devait faire un choix : ou bien adopter des conventions d'un niveau relativement élevé faisant fonction de cibles pour l'avenir, que les gouvernements fussent disposés ou non à les ratifier dans l'immédiat, ou bien entreprendre une longue négociation et consentir aux accommodements nécessaires pour réaliser un progrès immédiat mais plus limité. Le groupe des travailleurs avait démontré, par son refus d'autoriser une plus grande souplesse dans l'application de la Convention sur les heures de travail, qu'il préférait des normes plus élevées avec moins de ratifications à des normes moyennes qui pourraient être ratifiées par un plus grand nombre d'États membres.

Dans ces conditions, il était inévitable que l'influence morale des conventions de l'O.I.T. décroisse et que les gouvernements manifestent de moins en moins d'intérêt pour les décisions de la Conférence de l'O.I.T. Cette tendance s'affirmait déjà vers la fin des dix premières années de l'O.I.T. Au cours des années 30, la Conférence de l'O.I.T. n'adopta pas moins de 39 conventions, soit plus que dans n'importe quelle autre décennie de son histoire. Peu de ces conventions, cependant, firent l'objet de ratifications.

Pendant la même période, l'O.I.T. se lança dans sa première grande entreprise en politique économique. Lorsque la grande dépression frappa le monde entier, Albert Thomas se préoccupait surtout de ses répercussions sur les travailleurs, lesquelles se traduiraient par du chômage et, pour ceux qui avaient des emplois, par une baisse de salaire et du niveau de vie.

Les remèdes proposés par le Bureau comprenaient une réduction de la durée du travail — puisque les travailleurs ayant un emploi travaillaient encore de longues heures — et des projets gouvernementaux de création directe d'emplois, de même que des projets internationaux ayant pour but l'amélioration des transports et des communications.

Albert Thomas mourut subitement en 1932, mais la Conférence continua, au cours de cette décennie, à poursuivre l'initiative qu'il avait lancée. La méthode consistait à adopter des conventions, mais l'O.I.T. n'avait pas réussi à élaborer un système grâce auquel l'adoption de conventions internationales déclencherait une action sur le plan national. L'influence de l'O.I.T. avait décliné, et ses conventions n'avaient pas réussi à avoir un impact décisif sur les gouvernements.

Aux États-Unis, le Président Roosevelt et ses spécialistes du *New Deal* furent séduits par les prescriptions du Bureau relatives à la réduction de la durée du travail et aux projets de travaux publics. Les États-Unis se joignirent donc à l'O.I.T. en 1934. Les gouvernements européens furent moins réceptifs. La Conférence adopta plusieurs projets de conventions sur les heures de travail, mais en rejeta d'autres. L'une des conventions prescrivait une norme générale de quarante heures par semaine; d'autres prévoyaient des normes s'appliquant à des secteurs particuliers. Aucune de ces conventions ne s'attira beaucoup de ratifications.

Quant aux idées du Bureau international du travail sur les travaux publics, la Conférence les adopta sous forme de recommandations. Cela se produisit vers la fin de la décennie, et l'approche de la guerre ne permit point d'en évaluer l'influence. L'O.I.T. adopta également, au cours des années 30, plusieurs conventions sur la sécurité sociale. Il s'agissait d'initiatives entièrement nouvelles, et certaines de leurs dispositions étaient non pertinentes. Bien qu'elles lançassent l'idée sur la scène internationale, la plupart ne furent à peu près pas ratifiées. Après la guerre, elles furent révisées avec plus de succès.

Au cours de la même période, la montée du totalitarisme en Europe, qui allait bientôt provoquer la Seconde Guerre mondiale, commençait à avoir des répercussions sur l'O.I.T. Mussolini avait installé le fascisme au pouvoir en Italie en 1922. Lorsque, pour remplacer le délégué travailleur italien, Mussolini nomma un membre de sa propre organisation corporatiste, le groupe des travailleurs à l'O.I.T. contesta les pouvoirs du nouveau délégué. La Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence rejeta cette contestation grâce aux voix des représentants des employeurs et des gouvernements qui, en principe, n'aimaient pas attaquer les autorités de tout autre gouvernement.

En 1927, la Conférence étudia l'adoption d'une Convention sur la liberté syndicale, dans le dessein de procurer aux organisations syndicales libres une certaine garantie de leur intégrité. La question fut inscrite à l'ordre du jour de deux sessions consécutives. Ce fut la première fois que la Conférence eut recours à la procédure de double discussion qu'elle applique maintenant de façon courante. La commission de la Conférence chargée de la question adopta certaines propositions qui, de l'avis des travailleurs, affaiblissaient considérablement la convention. Les travailleurs s'opposaient, en particulier, à l'idée selon laquelle la convention devait garantir non seulement le droit de faire partie d'un syndicat, mais également le droit de ne pas en faire partie, une exigence qui, selon eux, pourrait susciter des activités de rupture d'un syndicat. Ils proposèrent plusieurs amendements en séance plénière, lesquels furent rejetés, après quoi ils votèrent contre l'inscription de la convention à l'ordre du jour de la Conférence de l'année suivante pour une « deuxième discussion ». Ils furent appuyés par les employeurs qui, pour d'autres raisons, n'aimaient pas le projet de convention, et l'on fit halte à une considération plus poussée de l'instrument proposé, jusqu'à ce que, comme l'a exprimé Léon Jouhaux, le climat au sein de l'O.I.T. soit plus favorable. Ce qui n'allait se produire qu'après la Seconde Guerre.

Ce fut à la Conférence de 1933 que les délégués nazis firent leur première et unique apparition à l'O.I.T. Ils firent sentir leur présence à l'ouverture de la session, au moment où la Conférence élisait son président, Giuseppe de Michelis d'Italie, dont la candidature avait été proposée par le délégué du gouvernement français avec l'appui de son collègue britannique. Le groupe des employeurs appuya de Michelis, mais non le groupe des travailleurs qui, pendant des années, avait vainement contesté les pouvoirs du représentant des travailleurs italiens. Léon Jouhaux, leur porte-parole, dit simplement : « Monsieur le Président, les ouvriers déclarent s'abstenir. »

Le directeur du Front des travailleurs allemands, Robert Ley, était alors le délégué travailleur allemand à l'O.I.T. Il avait été nommé par le gouvernement nazi pour remplacer le représentant de la Fédération générale des syndicats ouvriers (A.D.G.B.), autrefois reconnue comme l'une des organisations les plus puissantes parmi les syndicats libres. Robert Ley déclara que, en sa qualité de porte-parole de dix millions d'ouvriers organisés, il se dissociait des observations de Léon Jouhaux, tant en raison de son estime pour les hautes qualités personnelles de M. de Michelis que de la « grande amitié qu'il éprouvait pour l'Italie ». L'alliance nazi-fasciste éclatait au grand jour.

La Fédération internationale des syndicats ouvriers (F.I.S.O.), à laquelle l'A.D.G.B. avait été affiliée, contesta formellement les pouvoirs de la délégation des travailleurs allemands. Pendant que la

Commission de vérification des pouvoirs procédait à l'examen de la question, Robert Ley s'adressa à un certain nombre de journalistes à l'extérieur de la Conférence et prononça quelques remarques racistes concernant certains autres délégués, qu'il est inutile de reproduire ici. Sur ce, le groupe des travailleurs décida d'exclure M. Ley de ses réunions. Robert Ley nia avoir fait de telles observations, et son gouvernement le nia également. Les représentants des ouvriers ayant exprimé leur désaccord, la délégation allemande tout entière se retira de la Conférence.

Le compte rendu de la Conférence de 1933 contient le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, dont le texte de la contestation de la F.I.S.O. Ce long document fait état du démantèlement des organisations syndicales libres en Allemagne, de la confiscation de leurs biens, des actes de violence commis contre les syndicalistes militants, de leurs arrestations massives, de leur incarcération dans des prisons ou des camps de concentration, ainsi que du remplacement des syndicats libres par le Front des travailleurs, lequel

> est dirigé par une hiérarchie dont les pouvoirs ne viennent pas des ouvriers mais de l'État, et qui n'agit pas au nom des ouvriers mais au nom du Parti national-socialiste, qui s'identifie au gouvernement.

À la confusion du président italien de la Conférence, le groupe des travailleurs fit de longues interventions relatives au rapport en séance plénière. Léon Jouhaux déclara notamment :

> Nous avons appris à aimer et à admirer l'Allemagne dans le passé; mais c'était l'Allemagne des savants et des penseurs, l'Allemagne de Goethe et de Schiller. C'est contre la destruction de cette Allemagne que nous protestons. Nous sommes fiers d'avoir, pendant quelques instants, joué le rôle de la conscience du monde et celui d'interprètes de la civilisation dans la protestation qu'elle élève contre la destruction de l'Allemagne.

Le président déclara qu'il ne tiendrait pour pertinentes que les remarques se rapportant directement à la question des pouvoirs. Il conclut en priant l'Allemagne de reprendre son siège lors des futures sessions de la Conférence. Mais ce pays-là ne reprendrait sa place à l'O.I.T. qu'en 1951.

Si la délégation allemande n'avait pas quitté la Conférence en 1933, il n'est pas certain, ni même probable, que l'on eût refusé de reconnaître les pouvoirs de M. Ley. La Commission de vérification des pouvoirs se borna à constater que les Allemands s'étaient retirés et que, par conséquent, « il n'aurait servi à rien de poursuivre l'examen de la question ».

L'Union soviétique fit sa première apparition à la Conférence en 1936. C'est à contrecœur que l'U.R.S.S. avait adhéré à l'O.I.T. Le Kremlin n'y voyait qu'une officine de réformistes à la solde de l'impérialisme mondial. Le principal but de l'U.R.S.S. était d'adhérer à la Société des Nations; or, cette dernière avait justement décrété que l'adhésion à la Société entraînait l'adhésion obligatoire et automatique à l'O.I.T.

En 1936, les Soviets n'envoyèrent qu'un délégué gouvernemental à la Conférence. L'année suivante, ils y envoyèrent une délégation tripartite. Le groupe des travailleurs de la Conférence accepta le délégué travailleur soviétique, mais le groupe des employeurs contesta les pouvoirs du délégué employeur soviétique. Le litige ne fut pas réglé par la Commission de vérification des pouvoirs, mais fut renvoyé au Conseil d'administration. En 1938, la question ne se posa point, puisque l'Union soviétique se tint entièrement à l'écart de la Conférence, ainsi que du Conseil d'administration.

En 1940, le Conseil d'administration accepta sans débat une proposition formulée par le bureau du Conseil, selon laquelle le siège que l'U.R.S.S. avait occupé en tant qu'État de première importance industrielle devrait être déclaré vacant. Dans son rapport, le bureau du Conseil nota que la fin de la participation russe à la Société des Nations signifiait le retrait du droit de l'U.R.S.S. à être automatiquement membre de l'O.I.T. Il souligna également que l'Union soviétique avait cessé, depuis mai 1937, de participer activement aux travaux de l'O.I.T. ou de déléguer un représentant au Conseil d'administration et à la Conférence. Les événements qui ont sans doute influencé davantage le Conseil d'administration, même si le document n'en faisait pas mention, étaient le pacte germano-soviétique de 1939 et l'invasion de la Finlande par l'armée soviétique. À cette époque, l'Italie avait également cessé d'être membre de l'O.I.T.

L'expérience des années 30 montra combien il était difficile, pour des pays sous régime totalitaire, de participer à l'O.I.T. tripartite. Néanmoins, l'objectif de l'adhésion universelle semblait nécessaire si l'O.I.T. voulait réussir à réduire, dans le monde entier, la concurrence commerciale fondée sur des normes du travail peu élevées. Le problème de l'incompatibilité entre les principes du tripartisme et celui de l'universalité allait causer d'autres ennuis à l'O.I.T. dans les années d'après-guerre.

IX
Le Canada à Genève : les années 30

Pendant les années 30, les événements qui se déroulaient aux réunions de l'O.I.T., à Genève, semblaient très lointains aux yeux des Canadiens. En 1932, les journaux s'y intéressèrent lorsque, pour la première fois, un Canadien fut élu président de la Conférence internationale du travail. Il s'agissait du sénateur Gideon Robertson, celui-là même qui avait été ministre du Travail et délégué du gouvernement canadien à la Conférence de l'O.I.T. à Washington, en 1919.

L'élection du sénateur Robertson à la présidence lui fut facilitée par les appuis que sut rallier le conseiller du Canada à Genève, Walter Riddell. Un historien canadien, Donald M. Page, a décrit l'habileté de Walter Riddell à organiser des nominations à des postes électifs ou permanents au sein du B.I.T. et de la Société des Nations. Les éditorialistes canadiens donnaient souvent à ces nominations un traitement éclatant.

> Lorsqu'un Canadien, fait remarquer Donald Page, obtenait un poste important à la Société des Nations, ses compatriotes interprétaient naturellement cet événement comme un grand honneur conféré à une jeune nation pour ses réalisations remarquables pendant la guerre et à Genève, alors qu'en fait, la raison déterminante du choix des candidats canadiens tenait aux démarches fructueuses du lobbyiste Walter Riddell. Les ressortissants des petits pays membres situés outre-mer devaient leurs postes aux échanges personnels et au marchandage.

À l'époque où Gideon Robertson fut élu, Walter Riddell avait pris conscience qu'une magnifique occasion s'offrait à lui : la présidence du Conseil d'administration du B.I.T. Le Français Arthur Fontaine avait été le seul à occuper ce poste de 1919 jusqu'à sa mort, en 1931, en dépit de la grogne des Britanniques et d'autres qui auraient aimé partager cet honneur.

Au nouveau ministre du Travail W.A. Gordon, qui avait succédé à Gideon Robertson, Walter Riddell rapporta qu'un arrangement officieux était intervenu prévoyant que le poste serait dorénavant occupé à tour de rôle, pour un mandat d'un an, par chacun des membres du Conseil d'administration. Le roulement se ferait de la manière suivante :

1) un État européen de première importance industrielle;
2) un État non européen de première importance industrielle;
3) un État élu au Conseil d'administration par la Conférence.

Des dispositions avaient également été prévues pour la désignation, suivant la même formule, d'un vice-président gouvernemental, également pour un mandat d'un an, à la suite duquel il accéderait à la présidence.

Walter Riddell expliqua que le président venait de la Belgique, l'un des États européens de première importance industrielle, classé par le fait même dans la première catégorie. Le vice-président, qui lui succéderait en octobre 1932, venait de l'Inde, un pays de la seconde catégorie. En 1933, le président viendrait de l'un des quatre États élus par la Conférence et, en 1934, l'honneur irait de nouveau à un État européen.

En 1935, il faudrait choisir entre le Japon et le Canada. De l'avis de Walter Riddell, le Canada l'emporterait probablement, pourvu (ceci était important) que le représentant du gouvernement canadien soit membre titulaire du Conseil d'administration. Walter Riddell lui-même en était membre suppléant et non titulaire. Depuis la fondation de l'O.I.T., le membre titulaire du Canada avait toujours été le ministre du Travail en exercice. Monsieur Riddell fit toutefois remarquer que le Ministre n'avait presque jamais été en mesure d'assister aux réunions. Il laissa entendre que le temps était venu de repenser la chose et que, s'il était lui-même nommé membre titulaire, il serait probablement élu vice-président en octobre 1934 et président en octobre 1935.

Walter Riddell exposa l'affaire avec clarté et franchise, sans tourner autour du pot. Et, de fait, il reçut la réponse qu'il souhaitait : il fut nommé représentant du gouvernement canadien au Conseil d'administration en 1933. Et le moment venu, il en devint le président. Mais il faillit rater l'occasion.

Le 20 août 1934, les États-Unis se joignirent à l'O.I.T. Frances Perkins, alors sous-secrétaire au Travail sous Franklin Roosevelt, a raconté comment cela s'est produit. Elle-même avait acquis la conviction que les États-Unis devaient faire partie de cette organisation internatio-

nale et s'ouvrir ainsi une fenêtre sur le monde du travail. Elle n'avait pas eu de mal à en persuader Franklin Roosevelt qui, comme nous l'avons vu, avait contribué aux préparatifs de la première Conférence de l'O.I.T. à Washington. Il lui fallait cependant l'accord du Congrès. Franklin Roosevelt prévint Frances Perkins qu'il n'entreprendrait rien qui puisse stimuler l'isolationnisme, une force redoutable au Congrès. Il la conseilla sur la façon de faire pression sur le Secrétariat d'État et sur le Congrès en leur communiquant des informations susceptibles de les convaincre, en joignant la patience à la persévérance et, enfin, quand le fruit serait mûr, en ralliant les amis qu'elle avait au Congrès pour le cueillir. Tout se passa en douceur. Le Congrès approuva l'adhésion des U.S.A. à l'O.I.T., sous réserve que cette participation n'entraînerait pas Washington à se mêler des affaires de la Société des Nations.

Le 18 septembre 1934, l'Union soviétique entrait à son tour à l'O.I.T. Elle le fit sans enthousiasme, se soumettant à la règle de la Société des Nations selon laquelle l'adhésion à cette dernière impliquait automatiquement l'adhésion à l'O.I.T. À cette époque, l'Union soviétique ne voyait aucun intérêt à la réforme du capitalisme telle que la concevait l'O.I.T.; il fallut encore vingt ans pour que les Soviets, dans un esprit plus expansionniste, trouvent qu'il pouvait être avantageux de disposer de la tribune internationale que constitue l'O.I.T.

Le Conseil d'administration prit note de l'arrivée de ces deux géants lors d'une réunion, fin septembre. Les deux nouveaux pays étaient devenus membres de l'Organisation internationale du travail, mais non encore du Conseil d'administration. Or, manifestement, ils étaient l'un et l'autre au nombre des huit pays de première importance industrielle ayant droit à un siège permanent. Le Conseil d'administration donna à son bureau l'ordre d'étudier la question de la redistribution des sièges.

Walter Riddell faisait maintenant partie de ce bureau. Le système de rotation avait fonctionné comme on l'avait prévu : un Italien, Giuseppe de Michelis, était président du Conseil, Walter Riddell était vice-président et donc candidat à la présidence pour l'année suivante.

Pour que les U.S.A. et l'U.R.S.S. aient leurs sièges, deux autres pays devaient céder la place. Présumément, il s'agirait du Canada et de la Belgique, car ces deux pays occupaient supposément la septième et la huitième place.

La préséance se fondait sur des facteurs statistiques : le rang des pays dépendait du système utilisé. Le Canada ne pouvait

évidemment pas prétendre surclasser les deux nouveaux arrivants, mais il pouvait se classer avant l'Italie, et même le Japon, selon des critères retenus pour évaluer l'importance industrielle.

La question se posait également de savoir s'il était approprié, du point de vue constitutionnel, de prendre une décision immédiatement. Le Conseil d'administration avait-il le pouvoir de décider ou ce pouvoir appartenait-il à la Conférence ? S'il appartenait à la Conférence, combien de fois pouvait-on changer la composition du Conseil d'administration ? Les élections avaient eu lieu au cours de la session de 1934 et l'on n'en prévoyait plus avant 1937. Pouvait-on, dans l'intervalle, procéder à un changement ? La constitution de l'O.I.T. semblait se prêter, sur ces questions, à diverses interprétations.

On a raconté à maintes reprises comment le Canada avait tenu ferme, comment il avait résisté au mouvement qui cherchait à l'éloigner du Conseil d'administration pour faire place aux nouveaux venus. On le critique parfois pour ne pas avoir consenti à se retirer de bonne grâce. Mais on ne reconnaît pas toujours qu'il avait cent fois raison, sur le plan constitutionnel, de vouloir rester membre du Conseil. Il fut également question de la situation de Tom Moore, le représentant des travailleurs canadiens au Conseil d'administration, et de l'opportunité de libérer son siège pour faire place à un syndicaliste américain.

On trouve, dans les dossiers des Archives du Canada, une note de service exposant la cause canadienne. Elle n'est pas signée mais porte les initiales J.E.R.; quelqu'un a écrit au crayon dans la rubrique : « Note de M. Read. » John E. Read, alors jeune fonctionnaire aux Affaires extérieures, fut par la suite l'un des plus éminents juristes du monde à titre de membre de la Cour internationale de justice.

John Read ne doutait pas de la solidité de la cause canadienne. Se reportant à l'article 392 du traité de Versailles (qui devint l'article 7 de la constitution de l'O.I.T. et fit l'objet d'une révision quelques années plus tard), ainsi qu'à une interprétation faite par la Société des Nations en 1922, il en vint à la conclusion qu'il appartenait à la Conférence, et non au Conseil d'administration, d'établir la liste des huit États ayant l'importance industrielle la plus considérable, et que la Conférence ne pouvait procéder à cette détermination que tous les trois ans et ce, sous réserve d'un appel auprès du conseil de la Société des Nations.

Dans la pratique, la position de John Read aurait eu pour effet de différer jusqu'à 1937 l'admission des États-Unis et de l'Union

soviétique au Conseil d'administration, quoique les deux grandes puissances eussent pu être autorisées à y participer avant cette date comme membres adjoints, ou à combler, en tant que membres titulaires, tout poste vacant.

Situation regrettable, mais le Canada n'y était pour rien. La position canadienne était la suivante : la question de la représentation des États-Unis au Conseil d'administration était une chose, le retrait du Canada du même organisme en était une autre. Et le Canada était tout aussi favorable à la représentation américaine qu'opposé à son propre retrait. Il fallait résoudre le problème par des moyens constitutionnels. Le Canada espérait qu'on n'aurait pas recours à des procédés inconstitutionnels et que l'on pourrait, d'une façon correcte, disposer d'un siège pour les Américains au Conseil d'administration. (On parlait peu de l'Union soviétique.)

Pour le Bureau international du travail, la perspective de voir les États-Unis siéger au Conseil l'emportait sur toute autre considération. Walter Riddell allait d'ailleurs se plaindre, dans une dépêche adressée à Ottawa, des « méthodes musclées » que le Bureau employait pour faire entrer les États-Unis au Conseil d'administration.

Le 7 décembre 1934, Walter Riddell assista, en sa qualité de vice-président du Conseil d'administration, à une réunion du bureau du Conseil à Paris. On avait remis aux participants des notes rédigées par le B.I.T., lesquelles, d'après Walter Riddell, reflétaient clairement l'intention du B.I.T. d'exclure la Belgique et le Canada du groupe des huit États et de leur substituer les États-Unis et l'U.R.S.S. En présentant ces notes, les fonctionnaires du B.I.T. affirmaient que le Conseil d'administration avait toute l'autorité voulue pour dresser la liste des huit États et pour l'imposer.

Walter Riddell eut beau s'élever contre ces propositions, il se retrouva seul contre le président italien, contre le vice-président des employeurs et celui des travailleurs, et bien sûr contre le B.I.T. Il expliqua la situation dans un télégramme à Ottawa, en date du 10 décembre, et demanda que des instructions lui soient communiquées avant le 14 du même mois. Les instructions d'Ottawa furent en partie le résultat de drôles de circonstances. Le télégramme de Walter Riddell était parvenu aux Affaires extérieures, qui le communiquèrent au ministère du Travail, mais pas avant le 13 décembre. Extrêmement contrarié, le sous-ministre du Travail envoya des instructions séance tenante, et se plaignit le lendemain du retard auprès des Affaires extérieures. Le sous-ministre du Travail dit effectivement à M. Riddell de tenir ferme et de faire valoir le principe que la Conférence internationale du travail était la seule autorité investie du pouvoir de déterminer les huit États.

Au début de janvier 1935, les Affaires extérieures envoyèrent à Walter Riddell un télégramme lui demandant d'adopter une attitude plus modérée. Le gouvernement, expliquait ce télégramme, voulait conserver au Canada son siège au Conseil d'administration, mais ne désirait pas se retrouver isolé avec la responsabilité d'en avoir exclu les États-Unis. On demandait également à Walter Riddell de déterminer la position exacte des Soviets et des Belges, de même que celle des Allemands. L'Allemagne s'était retirée de l'O.I.T., et son siège allait devenir officiellement vacant en octobre 1935. Les États-Unis ne pourraient-ils pas, dans l'intervalle, occuper ce siège ?

Walter Riddell eut un entretien particulier avec le délégué soviétique à la Société des Nations, Maxime Litvinov. Ce dernier lui donna des nouvelles encourageantes. Les travailleurs soviétiques, lui dit-il, avaient informé leur gouvernement qu'ils ne souhaitaient pas collaborer avec l'O.I.T. Par conséquent, l'U.R.S.S. n'avait pas l'intention d'occuper un siège au Conseil d'administration. À moins que les travailleurs ne changent d'avis, le Conseil était donc libre de disposer du siège comme il l'entendait.

Aux yeux d'un observateur contemporain, cette déclaration de Maxime Litvinov apparaît plutôt ahurissante. Car, de nos jours, les délégués employeurs, travailleurs et gouvernementaux soviétiques à l'O.I.T. donnent tous le même son de cloche. Les choses en allaient-elles autrement dans les années 30 ? Les syndicats soviétiques pouvaient-ils se montrer indépendants des politiques du gouvernement ? Ou M. Litvinov a-t-il tout simplement plaisanté en bavardant avec M. Riddell ? La réponse se trouve peut-être dans un mélange de ces trois possibilités.

Walter Riddell découvrit que la Belgique n'avait pas l'intention de défendre son siège au Conseil d'administration. Quant à l'Allemagne, nul n'était disposé à soulever la question de son siège vacant avant l'expiration de son avis de retrait.

Entre-temps, une proposition avait gagné du terrain, à savoir que la Belgique et le Canada, une fois remplacés par l'U.R.S.S. et les U.S.A., devraient recevoir le statut de membres adjoints du Conseil d'administration. L'idée, selon la remarque amère de Walter Riddell, équivalait à recevoir un « pourboire ». (Nous pourrions aussi faire observer, bien que M. Riddell n'en ait pas fait mention, qu'en tant que membre adjoint, il n'aurait pu devenir président du Conseil.)

Le ministère du Travail avait de son côté réitéré à Walter Riddell ses instructions : résister au mouvement qui cherchait à

déposséder le Canada de son siège permanent, position que le Premier ministre R.B. Bennett approuva peu après.

Le Conseil d'administration se réunit le 31 janvier pour étudier la question. Il avait été saisi des recommandations de la majorité de son bureau, portant sur la nécessité de décider immédiatement de classer les États-Unis et l'Union soviétique parmi les États industriels les plus importants, en remplacement du Canada et de la Belgique qui recevraient le statut de membres adjoints du Conseil.

Walter Riddell fut le premier à prendre la parole à la réunion. Il parla pendant plus d'une heure, exposant la cause du Canada de façon exhaustive et avec une logique impeccable.

Le représentant de la Belgique lui succéda à la tribune. C'était Ernest Mahaim, que nous avons cité, l'un des pères de l'O.I.T. et l'un des premiers défenseurs de la législation internationale du travail. C'était un homme respecté de tous. Il avait vieilli avec la cause. Il avait servi comme président du Conseil d'administration. Il exprima son regret qu'arrivé au terme de sa vie, ou presque, il se retrouvait exclu d'une institution qu'il avait contribué à fonder. Il était, bien sûr, du devoir de chaque pays de défendre ses droits dans toute la mesure du possible. Mais les pays devaient se demander s'il valait mieux soutenir leurs droits que de travailler pour le bien de l'Organisation internationale du travail. Le temps était venu, selon lui, de mettre l'intérêt de l'institution internationale au-dessus de l'intérêt national. La Belgique ne chercherait pas à conserver sa place. Ernest Mahaim avait eu l'occasion de faire un discours chevaleresque et inspiré de nobles sentiments, et il s'était montré à la hauteur. On peut se représenter la scène; pas un œil sec dans l'assistance.

Mais la nature humaine est complexe. Ernest Mahaim était certainement sincère en faisant sa déclaration. Pourtant, avant la réunion, il avait confié à Walter Riddell que si son gouvernement avait été dans la situation du Canada, il aurait sans aucun doute contesté les propositions du rapport majoritaire. Il avait décidé de ne pas s'opposer au rapport, puisqu'il s'était rendu compte que la Belgique n'avait aucune chance de se trouver jamais parmi les huit premiers États industriels. Ainsi, Ernest Mahaim fit de nécessité vertu.

Dans son rapport à Ottawa, Walter Riddell nota que l'attitude d'Ernest Mahaim avait considérablement affaibli la position du Canada.

Deux autres délégués, l'un de la Grande-Bretagne et l'autre de l'Inde, appuyèrent la position du Canada. Quelques autres exprimèrent leur préoccupation face à la situation, mais se déclarèrent solidaires du rapport majoritaire.

On vota en deux temps : d'abord, pour dresser la nouvelle liste des huit États et en prévoir l'application au cours de la session suivante du Conseil d'administration; ensuite, pour conférer au Canada et à la Belgique le statut de membres adjoints du Conseil d'administration jusqu'aux élections suivantes.

La première résolution fut adoptée par vingt-quatre voix contre une. Le Canada avait été seul à voter contre; la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Inde s'étaient abstenues. Contre la seconde, aucune voix ne fut enregistrée, mais la Belgique et le Canada n'avaient pas voté.

Walter Riddell avait donc perdu la bataille, bien qu'il se fût vaillamment défendu. On peut encore se demander s'il était sage, de la part du Canada, de persister plutôt que de céder avec grâce comme le fit la Belgique. Après tout, indépendamment de la solidité de la position canadienne sur le plan constitutionnel, les circonstances politiques dictaient l'admission des États-Unis, et on pouvait difficilement laisser l'Union soviétique en plan.

Le refus du Canada a été critiqué peut-être davantage par les Canadiens eux-mêmes. Au cours du demi-siècle écoulé depuis, l'attitude du Canada à l'O.I.T., comme dans les autres assemblées des Nations unies, a été généralement celle du « chic type », du pays raisonnable qui renonce volontiers à certains avantages, si ce geste peut contribuer au bien commun.

Les Canadiens ont tiré fierté de cette attitude, qui fut cependant bien isolée. Il n'y a pas beaucoup d'autres gouvernements qui aient imité le Canada à cet égard. On a quelquefois abusé de notre caractère bon enfant, et ce que le bien commun a pu gagner du fait de nos concessions n'a pas toujours été manifeste.

Selon ma propre expérience, les délégués des autres pays nous comprennent et nous respectent lorsque nous défendons nos intérêts. Il est difficile de soutenir que la fermeté de Walter Riddell à l'égard de la question des huit États ait nui au Canada. Sa position fut comprise et respectée même par ceux qui avaient été le plus touchés par le geste de renonciation émotif d'Ernest Mahaim. Quelques mois plus tard, lorsque le retrait de l'Allemagne devint officiel, on rendit au Canada son siège, à la suite d'une proposition, il convient de le préciser, d'Ernest Mahaim lui-même, qui posa de nouveau un geste noble.

La Belgique revint elle aussi siéger à titre d'État ayant une importance industrielle considérable, après le retrait de l'Italie.

Walter Riddell obtint enfin son mandat de président du Conseil d'administration. Il s'en était fallu de peu. Le retrait de l'Allemagne prenait effet le 21 octobre 1935. Le 24 octobre, le Conseil d'administration se réunissait à huis clos et décidait d'attribuer le siège vacant au Canada. Walter Riddell devenait par conséquent éligible et fut plus tard élu à la présidence. Ainsi Walter Riddell reçut-il l'honneur qui lui était dû; ses collègues du Conseil d'administration dirent beaucoup de bien de lui, comme les journaux au Canada.

Pendant que cet épisode suscitait une attention considérable de la part des journaux, l'O.I.T. continuait de poursuivre son objectif consistant à améliorer les conditions de travail. La même session du Conseil d'administration qui avait retiré leur siège au Canada et à la Belgique décidait également, en dépit des objections des employeurs, d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de la semaine de quarante heures. La Conférence finit par adopter une convention à ce sujet, que presque personne n'a ratifiée. Le pouvoir et l'influence des conventions de l'O.I.T. continuèrent à décroître.

En 1937, Walter Riddell quitta Genève, après avoir échangé son poste contre celui de Hume Wrong, conseiller de la délégation canadienne à Washington. Walter Riddell avait passé plus d'une décennie à Genève; il connaissait l'O.I.T. à fond et en acceptait les méthodes. Hume Wrong apportait une perspective neuve, ce qui confère un intérêt particulier au rapport qu'il rédigea pour faire part de l'image générale qu'il avait formée de l'O.I.T. après quelques mois. Il adressa son rapport directement au ministre du Travail du Canada, Norman Rogers. L'attitude de Hume Wrong à l'égard de l'O.I.T. était amicale et sympathique, mais ses positions étaient sans détour. Il exprima l'avis que la seule caractéristique intéressante de la constitution de l'O.I.T. résidait dans la participation des employeurs et des travailleurs jointe à celle des gouvernements. Selon lui, cette participation supposait l'existence, dans les pays membres, d'un régime capitaliste libre. Le socialisme d'État et le totalitarisme se révélaient incompatibles avec ce principe fondamental de la constitution de l'O.I.T.; comme Hume Wrong le faisait observer, l'Allemagne et l'Italie s'étaient retirées de l'O.I.T., et la participation de l'U.R.S.S. était devenue nulle.

Quant au concept de la Conférence annuelle de l'O.I.T. en tant qu'assemblée législative internationale, adoptant des lois sous forme de conventions ou de recommandations rapidement ratifiées ou acceptées par tous les pays importants, Hume Wrong reconnaissait qu'un certain travail avait été accompli, mais il demeurait sceptique quant à l'avenir. Il pensait

que l'O.I.T. pourrait faire plus de bien en accentuant son rôle de centre international d'enquêtes et de recherches et en cherchant à influencer les gouvernements séparément plutôt que de tenter d'obtenir une acceptation internationale de normes uniformes.

Ces fonctions de l'O.I.T., quoique moins spectaculaires que l'élaboration de normes, avaient une importance réelle. Le Bureau, en tant qu'organisme de recherche, produisait des documents qu'on ne pouvait se procurer nulle part ailleurs, tandis que ses commissions d'experts constituaient un moyen de diffuser expériences et connaissances sur les problèmes sociaux. Hume Wrong voyait cet aspect du travail de l'O.I.T. comme utile au Canada. Le partage des compétences, lequel plaçait l'objet de la plupart des conventions hors du ressort fédéral, avait donné à l'attitude canadienne à l'égard de l'O.I.T. l'allure d'un intérêt bienveillant plutôt que celle d'une participation active. Toutefois, si l'O.I.T. devait effectivement modifier son orientation, le Canada deviendrait alors en mesure de participer plus activement aux travaux de l'Organisation.

L'idée de Hume Wrong selon laquelle l'O.I.T. pouvait faire un travail plus utile par le biais de la recherche que par celui des normes n'aurait pas eu l'appui de ceux qui nourrissaient, pour l'Organisation, des ambitions beaucoup plus hautes. Mais, dans l'ensemble, le point de vue de Hume Wrong sur l'O.I.T. était favorable. Comme nous le verrons, il allait bientôt participer à une décision qui s'est révélée cruciale pour la survie de l'O.I.T. : son transfert de Genève à Montréal pendant les années de guerre.

Hume Wrong fit également plusieurs propositions visant à améliorer l'apport canadien lors des conférences annuelles de l'O.I.T., ainsi que la manière de traiter les conventions de l'O.I.T. au pays. Il attira l'attention sur un problème qui le touchait particulièrement dans son rôle de délégué gouvernemental du Canada à la Conférence. Les « conseillers », qui lui étaient adjoints pour représenter le gouvernement canadien aux commissions de la Conférence, venaient non pas des ministères, mais des syndicats. Hume Wrong fit remarquer que le Congrès des métiers et du travail du Canada, donc l'organisation syndicale la plus importante au pays, était invité à nommer le délégué travailleur à la Conférence, de même qu'un conseiller. Les petites centrales, comme le Congrès canadien du travail, la Confédération des travailleurs catholiques et les Fraternités de cheminots indépendants, faisaient partie de la délégation non en tant que conseillers des travailleurs, mais comme conseillers des délégués du gouvernement.

Hume Wrong consacra une partie importante de son rapport à discuter de cette « pratique bizarre ». Il se plaignit qu'il était impossible, pour les délégués du gouvernement, d'exercer un contrôle sur la participation de ces gens aux discussions des commissions et de veiller à ce qu'ils se conforment aux instructions générales données à la délégation. Dans certains cas, les personnes nommées faisaient un travail utile parce qu'elles connaissaient bien les problèmes discutés en commission et qu'elles consultaient les délégués gouvernementaux. « Dans d'autres cas, elles n'ont pris aucune part active aux travaux des commissions, ou encore elles ont suivi leur instinct et se sont jointes aux représentants des travailleurs qui faisaient partie des commissions. »

Il recommandait fortement que ces conseillers gouvernementaux fussent transférés à la composante des travailleurs de la délégation : « Si la délégation gouvernementale était délivrée du fardeau d'assurer indirectement la représentation de certains éléments du mouvement syndical canadien, son efficacité pourrait s'améliorer de beaucoup. » Le gouvernement fédéral pourrait notamment inciter les provinces à nommer des représentants.

Dans sa réponse, le Ministre se montra sensible à ces demandes, mais il évita de s'engager. Le problème n'était pas nouveau. Dès 1922, la Confédération des travailleurs catholiques, dont les membres étaient presque tous de la province de Québec, avait réclamé le droit d'être représentée aux réunions de l'O.I.T. Mais le Congrès des métiers et du travail, de loin la plus grande organisation syndicale au Canada, revendiquait le droit exclusif de représenter les travailleurs canadiens à l'étranger.

La situation était compliquée. Le Canada n'était évidemment pas le seul pays où un certain nombre d'organisations de travailleurs cherchaient à être représentées à l'O.I.T. Un cas avait même été soumis à la Cour internationale de justice. Les Pays-Bas étaient en cause et la Cour décréta, en 1922, que, dans une situation où plus d'une organisation élevait une revendication, le gouvernement était tenu, en vertu de la constitution de l'O.I.T., de faire de son mieux pour réaliser un accord avec les organisations d'employeurs ou de travailleurs les plus représentatives quant à la composition de la délégation. Le gouvernement canadien adopta une procédure différente. En 1924, il invita la personne désignée par la Confédération des travailleurs catholiques, Pierre Beaule, à assister à la Conférence en qualité de conseiller gouvernemental. Monsieur Beaule accepta; peu à peu, au fils des ans, d'autres organisations de travailleurs obtinrent le même privilège. La situation était loin d'être satisfaisante. Mais, comme Norman Rogers, qui après tout avait hérité du problème sans l'avoir créé, le faisait remarquer avec amertume à O.D. Skelton, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, au sujet des opinions fermes avancées par Hume Wrong : « Même

que l'O.I.T. pourrait faire plus de bien en accentuant son rôle de centre international d'enquêtes et de recherches et en cherchant à influencer les gouvernements séparément plutôt que de tenter d'obtenir une acceptation internationale de normes uniformes.

Ces fonctions de l'O.I.T., quoique moins spectaculaires que l'élaboration de normes, avaient une importance réelle. Le Bureau, en tant qu'organisme de recherche, produisait des documents qu'on ne pouvait se procurer nulle part ailleurs, tandis que ses commissions d'experts constituaient un moyen de diffuser expériences et connaissances sur les problèmes sociaux. Hume Wrong voyait cet aspect du travail de l'O.I.T. comme utile au Canada. Le partage des compétences, lequel plaçait l'objet de la plupart des conventions hors du ressort fédéral, avait donné à l'attitude canadienne à l'égard de l'O.I.T. l'allure d'un intérêt bienveillant plutôt que celle d'une participation active. Toutefois, si l'O.I.T. devait effectivement modifier son orientation, le Canada deviendrait alors en mesure de participer plus activement aux travaux de l'Organisation.

L'idée de Hume Wrong selon laquelle l'O.I.T. pouvait faire un travail plus utile par le biais de la recherche que par celui des normes n'aurait pas eu l'appui de ceux qui nourrissaient, pour l'Organisation, des ambitions beaucoup plus hautes. Mais, dans l'ensemble, le point de vue de Hume Wrong sur l'O.I.T. était favorable. Comme nous le verrons, il allait bientôt participer à une décision qui s'est révélée cruciale pour la survie de l'O.I.T. : son transfert de Genève à Montréal pendant les années de guerre.

Hume Wrong fit également plusieurs propositions visant à améliorer l'apport canadien lors des conférences annuelles de l'O.I.T., ainsi que la manière de traiter les conventions de l'O.I.T. au pays. Il attira l'attention sur un problème qui le touchait particulièrement dans son rôle de délégué gouvernemental du Canada à la Conférence. Les « conseillers », qui lui étaient adjoints pour représenter le gouvernement canadien aux commissions de la Conférence, venaient non pas des ministères, mais des syndicats. Hume Wrong fit remarquer que le Congrès des métiers et du travail du Canada, donc l'organisation syndicale la plus importante au pays, était invité à nommer le délégué travailleur à la Conférence, de même qu'un conseiller. Les petites centrales, comme le Congrès canadien du travail, la Confédération des travailleurs catholiques et les Fraternités de cheminots indépendants, faisaient partie de la délégation non en tant que conseillers des travailleurs, mais comme conseillers des délégués du gouvernement.

Hume Wrong consacra une partie importante de son rapport à discuter de cette « pratique bizarre ». Il se plaignit qu'il était impossible, pour les délégués du gouvernement, d'exercer un contrôle sur la participation de ces gens aux discussions des commissions et de veiller à ce qu'ils se conforment aux instructions générales données à la délégation. Dans certains cas, les personnes nommées faisaient un travail utile parce qu'elles connaissaient bien les problèmes discutés en commission et qu'elles consultaient les délégués gouvernementaux. « Dans d'autres cas, elles n'ont pris aucune part active aux travaux des commissions, ou encore elles ont suivi leur instinct et se sont jointes aux représentants des travailleurs qui faisaient partie des commissions. »

Il recommandait fortement que ces conseillers gouvernementaux fussent transférés à la composante des travailleurs de la délégation : « Si la délégation gouvernementale était délivrée du fardeau d'assurer indirectement la représentation de certains éléments du mouvement syndical canadien, son efficacité pourrait s'améliorer de beaucoup. » Le gouvernement fédéral pourrait notamment inciter les provinces à nommer des représentants.

Dans sa réponse, le Ministre se montra sensible à ces demandes, mais il évita de s'engager. Le problème n'était pas nouveau. Dès 1922, la Confédération des travailleurs catholiques, dont les membres étaient presque tous de la province de Québec, avait réclamé le droit d'être représentée aux réunions de l'O.I.T. Mais le Congrès des métiers et du travail, de loin la plus grande organisation syndicale au Canada, revendiquait le droit exclusif de représenter les travailleurs canadiens à l'étranger.

La situation était compliquée. Le Canada n'était évidemment pas le seul pays où un certain nombre d'organisations de travailleurs cherchaient à être représentées à l'O.I.T. Un cas avait même été soumis à la Cour internationale de justice. Les Pays-Bas étaient en cause et la Cour décréta, en 1922, que, dans une situation où plus d'une organisation élevait une revendication, le gouvernement était tenu, en vertu de la constitution de l'O.I.T., de faire de son mieux pour réaliser un accord avec les organisations d'employeurs ou de travailleurs les plus représentatives quant à la composition de la délégation. Le gouvernement canadien adopta une procédure différente. En 1924, il invita la personne désignée par la Confédération des travailleurs catholiques, Pierre Beaule, à assister à la Conférence en qualité de conseiller gouvernemental. Monsieur Beaule accepta; peu à peu, au fils des ans, d'autres organisations de travailleurs obtinrent le même privilège. La situation était loin d'être satisfaisante. Mais, comme Norman Rogers, qui après tout avait hérité du problème sans l'avoir créé, le faisait remarquer avec amertume à O.D. Skelton, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, au sujet des opinions fermes avancées par Hume Wrong : « Même

si je partage les sentiments qu'il exprime, je crains qu'il ne se rende pas compte qu'il est beaucoup plus facile d'instaurer un usage que d'y mettre fin. »

Le problème n'a été résolu qu'après la guerre. Lorsque l'O.I.T. a commencé à prendre plus d'importance pour le Canada, la taille de la délégation canadienne s'est accrue, ce qui a permis d'adjoindre au délégué travailleur, toujours nommé par le Congrès des métiers et du travail, un nombre plus considérable de conseillers. Quant au délégué employeur, nommé par l'Association des manufacturiers canadiens, il a eu pour conseillers des représentants de la Chambre de commerce, de l'Association canadienne de la construction et de l'Association des chemins de fer du Canada.

X
La ratification du *New Deal* de Bennett

Pendant quelques mois, au début de 1935, les conventions de l'O.I.T. furent débattues au parlement canadien à un point qui ne s'est jamais revu depuis. Ces débats tenaient à la décision du gouvernement de R.B. Bennett de ratifier plusieurs conventions et de s'en servir comme tremplin à d'importantes réformes sociales. Pour ce faire, le Premier ministre Bennett eut recours au pouvoir de conclure des traités, que l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confère au gouvernement fédéral, afin de se doter de la compétence nécessaire pour adopter des lois fédérales qui s'appliqueraient à tout le Canada, en vue de la mise en œuvre de certaines conventions de l'O.I.T. sur des sujets qui relevaient normalement de l'administration provinciale.

L'entreprise a échoué, mais de peu. Si elle avait réussi, la législation et la politique du travail au Canada auraient été fort différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. La responsabilité ressortirait à Ottawa, et les normes du travail seraient, par conséquent, uniformes d'un bout à l'autre du pays.

L'histoire remonte au début de 1935 lorsque, quelques mois seulement après les élections fédérales, R.B. Bennett décida de suivre l'exemple de l'administration Roosevelt, aux États-Unis, et de présenter un programme de *New Deal* en matière de lois sociales. Les éléments de ce programme comprendraient, entre autres, la limitation des heures de travail et la fixation des salaires minimaux, questions dont traitaient les Conventions n^{os} 1, 14 et 26. Le *New Deal* du Premier ministre Bennett comprenait également une loi sur l'assurance-chômage.

Au plus fort de la grande dépression, le chômage représentait évidemment le principal problème du Canada. Mais, dans le cas de bien des travailleurs qui avaient un emploi, les salaires étaient terriblement bas et les conditions de travail médiocres. Le Premier ministre Bennett proposa la création d'une commission tripartite qui établirait des salaires minimaux

au Canada. Deux autres mesures législatives limiteraient les heures de travail à huit par jour et à quarante-huit par semaine et donneraient aux travailleurs une journée de repos sur sept.

Dans des circonstances normales, le gouvernement fédéral n'aurait pas pu promulguer des mesures de ce genre, vu que la compétence en cette matière ressortissait aux administrations provinciales. Et c'est là qu'intervint l'O.I.T. Depuis 1919, l'opinion avait oscillé, tantôt pour, tantôt contre, sur la question de savoir si le gouvernement détenait le pouvoir, en vertu de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de légiférer en vue de l'application des conventions de l'O.I.T., même si les sujets traités relevaient normalement de la compétence provinciale. R.B. Bennett conclut que le gouvernement fédéral possédait effectivement ce pouvoir, pourvu que certaines règles fussent observées. Il fallait d'abord que le Canada ratifie les conventions. Il s'en trouverait ensuite lié, comme en vertu d'un traité. Ayant ainsi acquis la compétence voulue, le Canada pourrait promulguer des lois pour la mise en œuvre des dispositions des conventions. Non seulement le gouvernement pourrait promulguer des lois, mais il serait tenu de le faire pour remplir les obligations internationales qu'il aurait contractées.

Lorsque le Premier ministre Bennett prit cette initiative, les mécanismes de mise en œuvre des conventions de l'O.I.T. au Canada étaient au point mort depuis de nombreuses années. Les gouvernements qui s'étaient succédé à Ottawa avaient adopté le point de vue selon lequel la plupart des questions abordées par l'O.I.T. ressortissaient à la compétence des provinces. Mais ces dernières n'avaient manifesté qu'une piètre volonté de modifier leurs lois de façon à les rendre conformes aux normes de l'O.I.T. Ainsi, le Canada n'avait ratifié que quatre conventions qui, toutes, portaient sur des questions de compétence fédérale.

R.B. Bennett commença par présenter une série de résolutions à la Chambre des communes, qui avait pour fonction d'« approuver » chacune des conventions séparément. L'étape suivante consistait, pour le gouvernement, à « ratifier » les conventions par décret et à communiquer les instruments de ratification à Genève. Entre-temps, le gouvernement avait déposé à la Chambre des projets de loi dont les dispositions correspondaient aux prescriptions des conventions.

Ce procédé occupa une partie considérable du temps de la Chambre, étant donné que chaque convention et chaque projet de loi visant à l'appliquer firent l'objet d'un débat distinct.

Pour faire bonne mesure, le Premier ministre Bennett décida également de ratifier trois autres conventions : les Conventions n° 22 concernant le contrat d'engagement des marins, n° 27 concernant l'indication du poids sur les gros colis transportés par bateau et n° 32 sur la protection des dockers contre les accidents. L'objet de ces conventions relevait manifestement de l'administration fédérale.

Monsieur Bennett engagea le processus à la Chambre des communes le 8 février 1935. Il expliqua pourquoi il croyait qu'une législation nationale, plutôt qu'une législation provinciale, devait régir les heures de travail :

> S'il doit y avoir uniformité des heures de labeur et des heures de repos pour qu'il y ait égalité entre les provinces lorsque des marchandises sont vendues sur les marchés mondiaux, et s'il faut éviter la concurrence acharnée dans l'incitation faite aux fabricants d'établir leurs usines dans une province ou dans une autre, parce qu'elle autorise des heures plus longues de travail — et si cela est mauvais, comme nous le reconnaissons tous, il n'y qu'une façon de procéder, et c'est par l'uniformité des lois. On ne saurait assurer cette uniformité par une législation fragmentée, pour employer le langage des livres, en ce sens qu'une province proclame la journée de huit heures et une autre la journée de neuf heures; une province impose des limites dans un secteur et une autre en impose dans un autre. Il importe au contraire d'inscrire, au sein de la législation de notre pays, une loi de conception large qui assurera l'uniformité et l'égalité en matière de travail.

Le Premier ministre Bennett fit également valoir l'opportunité des mesures qu'il proposait sur le plan de la politique sociale internationale. « Le Canada, affirma-t-il, ne fait pas très bonne figure en matière de ratification des projets de conventions adoptés à Genève. » En janvier 1935, le Canada n'avait en effet ratifié que quatre conventions. Le Premier ministre fit lecture d'une liste montrant que la plupart des 49 pays membres de l'O.I.T. en avaient ratifié davantage. Il déclara qu'il existait, en vertu du traité de paix, une obligation morale de ratifier les conventions du travail, et il ajouta :

> Je pense qu'il y va de l'intérêt de ce pays que nous le fassions, si nous songeons à la nécessité de maintenir et d'améliorer les normes du travail et les conditions de vie dans les autres pays du monde, notamment les pays industriels qui sont nos concurrents. Nous nous sommes plaints parfois de la concurrence déloyale et des conditions de vie et de travail qui existent en d'autres pays, mais notre négligence à ratifier certaines con-

ventions, qui ont été élaborées, a eu pour effet de créer un courant d'opinion plutôt défavorable à notre égard parmi les pays qui les ont adoptées.

Mackenzie King était à l'époque chef de l'opposition. Ayant exercé le pouvoir pendant la plupart des années 20, il voulut réfuter les allégations du Premier ministre Bennett selon lesquelles il n'était pas allé assez loin relativement aux conventions de l'O.I.T. Il répondit promptement que l'ensemble des mesures prises par le Canada à l'égard des conventions n'avait pas été négligeable. « Étant donné que le Canada a été en mesure, déclara-t-il, d'informer le Bureau du travail de Genève qu'il avait déjà mis en œuvre la plupart des mesures prévues par ces conventions, il n'a pas été nécessaire d'en saisir ce Parlement ni de lui demander de les approuver. Loin d'avoir été négligeable, notre action à cet égard a été si exceptionnelle qu'elle défie toute contestation. »

Dans le cas des conventions relevant des provinces, la seule obligation du gouvernement fédéral consistait à les porter à l'attention de celles-ci, ce qui, allégua-t-il, avait toujours été fait. « Dans la plupart des cas, poursuivit-il, il a été possible, pour les provinces, d'informer le Bureau du travail de la Société des Nations que ses prescriptions étaient déjà intégrées à leur législation qui, dans certains cas, allait beaucoup plus loin que les dispositions prévues dans les conventions; ainsi, il n'a pas été nécessaire de solliciter une approbation officielle. »

En soutenant que les lois canadiennes, fédérales et provinciales, étaient déjà beaucoup plus avancées que les normes de l'O.I.T., Mackenzie King était mal renseigné. Certains secteurs de l'industrie canadienne appliquaient des conditions de travail conformes aux normes de l'O.I.T., soit de leur plein gré, soit par suite de conventions collectives, mais d'autres non; et les lois provinciales, dans la plupart des cas, ne les y obligeaient certainement pas.

En affirmant que l'obligation du gouvernement fédéral prenait fin une fois qu'il avait porté une convention à la connaissance des autorités provinciales, Mackenzie King ne tenait pas compte de l'objectif fondamental du processus qui était d'amener les provinces à promulguer des lois.

Et en déclarant qu'il n'était « pas nécessaire » pour le Canada de ratifier les conventions de l'O.I.T., puisque sa propre législation, dans son ensemble, était plus avancée, il laissait de côté un principe important. La ratification représente le processus que les pays, pris individuellement, observent en vue d'éviter la concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées.

Mackenzie King traite longuement de la question dans son journal. Il avait apparemment été trop occupé par une autre proposition du *New Deal* de R.B. Bennett, l'assurance-chômage, pour se préparer au débat sur les conventions de l'O.I.T. Ce qui explique peut-être l'ignorance étonnante que témoigne son discours sur les principes et les procédures de l'O.I.T.

Dans les autres discours qu'il prononça au cours des semaines suivantes, il adopta une approche plus simple. Déclarant que les propositions du Premier ministre Bennett empiétaient sur la compétence des provinces, il insista pour que l'on demande à la Cour suprême d'en décider le bien-fondé. Lorsque le gouvernement refusa de s'engager dans cette voie (étant donné que l'appel en dernier recours se ferait au Conseil privé), il ne s'opposa pas aux projets de loi, mais fit remarquer que la question de la compétence devrait nécessairement être réglée un jour par les tribunaux.

Les porte-parole de la nouvelle formation politique C.C.F. appuyèrent les propositions de M. Bennett dans leur ensemble, tout en déclarant, toutefois, que la semaine de quarante-huit heures était déjà dépassée et devait être remplacée par une norme de quarante heures, voire de trente. Le gouvernement signala que sa compétence de légiférer sur les heures de travail découlait de la ratification de la Convention n° 1, dont les termes étaient fidèlement repris dans le projet de loi déposé à la Chambre, et que le fait de ne pas calquer le projet de loi sur la convention pourrait en diminuer la validité.

Il devenait évident que la norme de quarante-huit heures était trop progressiste pour de nombreux employeurs canadiens. Des questions furent soulevées à la Chambre par plusieurs députés dont les électeurs s'inquiétaient des conséquences que pourrait avoir la semaine de quarante-huit heures sur leurs entreprises.

En juillet 1935, les mesures de M. Bennett avaient été adoptées. En octobre, des élections eurent lieu, à la suite desquelles Mackenzie King, maintenant Premier ministre, soumit ces mesures d'abord à la Cour suprême du Canada qui se divisa par trois voix contre trois quant à leur validité; puis le Premier ministre en saisit la Commission juridique du Conseil privé à Londres. Mackenzie King avait affirmé à la Chambre des communes que les mesures législatives de M. Bennett allaient *au-delà des pouvoirs* conférés par la loi. Certains pensent que, par conséquent, la question de la compétence fédérale n'a pas été défendue à Londres avec un excès d'enthousiasme.

Le Conseil privé fit connaître sa décision en janvier 1937, affirmant que la question de la durée du travail relevait normale-

ment des provinces; quant à l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il ne donnait pas à l'État fédéral le droit d'empiéter sur cette compétence. Si l'on interprétait l'article 132 comme accordant une telle autorité au gouvernement fédéral, celui-ci « n'aurait qu'à s'entendre avec un pays étranger pour promulguer ladite législation, et le Parlement serait en conséquence doté du pouvoir d'influer sur les droits provinciaux relativement à l'intégralité de cette entente. Ce résultat aurait apparemment pour effet de saper les garanties constitutionnelles de l'autonomie constitutionnelle des provinces. »

Par conséquent, le Conseil privé décréta que la Loi sur les heures de travail *outrepassait les pouvoirs* du Parlement du Canada. Le tribunal avait toutefois conclu sur ce qui semblait être une note optimiste :

> Il ne faut pas penser qu'il résulte de cette décision que le Canada n'a pas compétence pour légiférer en conformité avec ses obligations en matière de traités. Le Canada, dans la plénitude de ses pouvoirs législatifs — gouvernements fédéral et provinciaux réunis — a tout ce qu'il faut pour ce faire. Mais les pouvoirs législatifs demeurent partagés et s'il (...) contracte des obligations, celles-ci doivent, pour autant qu'elles se rapportent aux catégories de sujets relevant des provinces, être traitées par l'ensemble des pouvoirs, en d'autres termes, par le biais de la coopération entre le Dominion et les provinces.

La décision du Conseil privé fut une déception pour les partisans de l'O.I.T. Les conséquences en étaient de trois ordres : premièrement, un obstacle au progrès social, quoique cet obstacle se révélât provisoire; deuxièmement, un empêchement de plus longue durée à l'uniformisation des normes du travail au Canada; et, troisièmement, une entrave à la capacité du Canada de participer au système d'élaboration des normes de l'O.I.T. Le désaveu des mesures législatives de M. Bennett signifiait, de surcroît, que le Canada manquait maintenant aux engagements internationaux qu'il avait pris en ratifiant les trois conventions. Situation gênante qui a, d'ailleurs, créé des embarras aux délégations canadiennes qui se sont succédé à Genève.

La Commission d'enquête Rowell-Sirois sur les relations entre le Dominion et les provinces examina cette situation et la déclara non satisfaisante. Elle recommanda « que le Dominion et les provinces déterminent ensemble le moyen d'exécuter les conventions internationales du travail ».

Cela se passait en 1940. Mais, pendant bon nombre des années qui suivirent, les conseils de la commission furent négligés. Tant que Mackenzie King fut au pouvoir, son attitude se reflèta sur la manière dont les Canadiens envisageaient les conventions de l'O.I.T., notamment, cela va de soi, au sein de la Fonction publique fédérale.

La conclusion du Conseil privé, selon laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux avaient « tout ce qu'il faut » pour s'occuper des traités par voie de collaboration, a semblé plus théorique que pratique à une génération de législateurs et d'administrateurs canadiens. Pendant des années, les autorités fédérales n'ont fait aucun effort sérieux pour mettre sur pied, avec les provinces, un système qui eût permis au Canada de se conformer aux conventions de l'O.I.T.

L'idée d'une coopération fédérale-provinciale était stimulante, toutefois, et, dans les années 60, les gouvernements fédéral et provinciaux commencèrent à collaborer plus étroitement aux questions de l'O.I.T. Il n'en est résulté que quelques ratifications de conventions, mais, comme nous le verrons, elles étaient importantes.

La législation de R.B. Bennett a constitué un sérieux effort en vue d'utiliser les normes internationales du travail comme stimulant du progrès social au Canada. Son succès aurait amélioré la condition d'un nombre considérable de Canadiens à l'époque. Un demi-siècle plus tard, la situation n'est plus la même. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous légiféré sur le salaire minimum. La semaine de cinq jours (quarante heures) est courante, même s'il existe encore des exceptions à cet égard; mais le Canada, même aujourd'hui, ne se conforme pas entièrement à la norme de quarante-huit heures prévue dans la Convention n° 1, ni aux dispositions portant sur les heures supplémentaires et les exemptions. Ce n'est toutefois pas là le résultat d'une exploitation style XIX^e^ siècle. La situation s'explique par le fait que, dans un nombre restreint de secteurs industriels, le transport routier par exemple, les syndicats sont disposés à accepter de plus longues heures de travail et aussi par le fait que tant que les heures supplémentaires seront rémunérées à des taux majorés, de nombreux travailleurs voudront en faire.

Comme le Canada ne se conforme pas entièrement à la Convention n° 1, la question se pose de savoir si nous devrions dénoncer notre ratification. C'est une question discutable. Si la convention avait été révisée, comme le proposaient les Britanniques en 1920, notre conformité serait probablement satisfaisante. À l'heure actuelle, l'O.I.T. dispose d'une convention imparfaite, à laquelle le Canada se conforme imparfaitement.

La question de la dénonciation a fait l'objet de discussions lors de réunions tenues au Canada, auxquelles ont participé des représentants d'employeurs, de travailleurs et de gouvernements provinciaux, et où des opinions incompatibles ont été exprimées. On pourrait forcer une décision en examinant des cas précis de longues heures de travail afin de déterminer s'il y a effectivement un manquement aux prescriptions de la convention et, le cas échéant, si l'on peut faire quelque chose pour réaliser la conformité, ou si la ratification devrait être dénoncée.

XI
En quête de relief

Quels que soient les revers qu'a pu subir l'O.I.T. en cherchant à appliquer son système de normes, au cours des années 20 et 30, l'Organisation a fait la preuve qu'elle possédait la faculté de survivre. Elle a gagné des appuis pour des raisons diverses.

Pour certains, l'O.I.T. possédait une valeur universelle, indépendante de ses efforts visant l'amélioration des conditions de travail. Ils considéraient son système de normes comme un apport au règne du droit international. Ils estimaient que les décisions de la Conférence de l'O.I.T., l'acceptation, par les États, de l'obligation d'appliquer des normes internationales, l'examen rigoureux des rapports nationaux par le B.I.T. et la Commission d'experts et l'accroissement graduel de l'autorité et du pouvoir du Bureau contribuaient à l'avènement d'un gouvernement mondial.

C'est ce que les intellectuels ont appelé le fonctionnalisme. Vocable peu évocateur, mais applicable à une doctrine qui a motivé bien des fonctionnaires du B.I.T. et d'organismes internationaux, en justifiant leurs efforts pour établir l'autorité de leurs organisations.

L'idée que les organisations internationales pouvaient, en acquérant des pouvoirs accrus, paver la voie à un gouvernement mondial a été contestée en 1973 par Robert Cox et Harold Jacobson, qui ont comparé les travaux de plusieurs organismes internationaux dans un livre intitulé *The Anatomy of Influence*. Ils ont étudié le rendement de maints organismes internationaux dont la plupart n'ont été créés qu'après la Seconde Guerre mondiale. Ils ont constaté que certains organismes avaient acquis beaucoup plus d'autorité et de pouvoir décisionnel que d'autres, se rapprochant ainsi, apparemment, de l'objectif fonctionnaliste. Mais ils ont également constaté qu'il s'agissait d'organismes dont les décisions revêtaient une importance moindre, ou avaient moins de « relief », selon leur expression, pour les gouvernements membres. En revanche, les organisations dont les décisions comportaient des conséquences immédiates

considérables pour les États membres étaient contrôlées et étroitement surveillées par les gouvernements. Cette seconde catégorie comprenait le Fonds monétaire international (F.M.I.) et l'Accord général sur les tarifs et le commerce (G.A.T.T.) dont les décisions étaient soigneusement négociées et, une fois prises, acceptées et appliquées par les gouvernements.

Dans la catégorie des organismes dont les décisions revêtaient moins d'importance à court terme pour les gouvernements, MM. Cox et Jacobson ont placé l'Organisation mondiale de la santé, l'U.N.E.S.C.O. et l'O.I.T. Ils ont découvert qu'au sein de ces organisations, les secrétariats disposaient d'une grande marge de manœuvre, non seulement dans l'administration des programmes, mais aussi de par leur capacité d'agir sur les mesures prises par leurs assemblées et leurs conseils exécutifs. Un aspect du pouvoir que ces organismes semblaient avoir acquis tenait au fait qu'ils travaillaient principalement à dispenser des services à leurs membres en offrant de l'aide technique plutôt que des lignes de conduite. Quant aux directives et aux règles qu'ils formulaient (par exemple les conventions de l'O.I.T.), elles n'avaient pas pour les gouvernements le même poids que celles négociées au sein du F.M.I. ou du G.A.T.T.

Selon la théorie fonctionnaliste, une autonomie accrue des organisations internationales paraissait « une bonne chose », puisqu'elle aboutirait à un gouvernement mondial reposant sur des centres de décision autonomes. La conclusion selon laquelle les organisations ayant acquis la plus grande autonomie étaient celles dont les travaux avaient moins de relief pour les États membres semblait déconcertante. Messieurs Cox et Jacobson exprimèrent l'avis qu'en fait, l'autonomie apparente de certains organismes paraissait illusoire, puisqu'elle n'était tolérée par les gouvernements que dans la mesure où les activités de ces organismes ne les touchaient pas profondément.

D'autre part, au sein des organisations qui avaient plus de relief, les membres du personnel « n'ont jamais pensé qu'ils étaient en train d'édifier un gouvernement mondial; mais ils ont poursuivi l'objectif plus immédiat et plus pratique de maximiser la coopération internationale, sans chercher à la substituer au régime étatique ».

Selon MM. Cox et Jacobson, il faut mesurer la valeur des organisations internationales en se fondant sur l'influence qu'elles exercent réellement sur le processus décisionnel des gouvernements et non sur le degré d'indépendance qu'elles ont acquis vis-à-vis des États.

Ces concepts du fonctionnalisme et du relief éclairent le système d'élaboration des normes de l'O.I.T., ainsi que la façon dont le système a fonctionné pendant les vingt premières années de l'Organisation. La théorie fonctionnaliste établit un lien entre ce système et l'objectif d'un gouvernement mondial. Effectivement, le système semble conférer à l'O.I.T. une autorité supranationale. Son application intégrale supposerait l'adoption de conventions sur tous les aspects de la politique du travail et la ratification de toutes les conventions par tous les États membres. La Conférence deviendrait l'assemblée sage et souveraine dont les décisions auraient un poids énorme, et le Bureau en serait le conseiller averti et influent. Entre les sessions de la Conférence, le Bureau occuperait le centre du réseau; il recevrait les rapports des pays membres sur l'ensemble de leur législation du travail, en évaluerait la qualité, informerait la Commission d'experts et distribuerait équitablement des louanges pour les bons rapports et des blâmes pour les autres.

Tel est le rêve — ou le cauchemar — fonctionnaliste, selon les points de vue. Mais, pendant ces vingt premières années, l'aptitude de l'O.I.T. à influencer les gouvernements semble avoir diminué graduellement. Ce processus a commencé lorsque la Commission du travail de Paris décida de ne pas conférer à la Conférence de l'O.I.T. une autorité supranationale. Le fait que les grandes puissances n'aient pas ratifié la Convention n° 1 a diminué l'autorité morale de l'O.I.T. dont le prestige s'est ainsi encore affaibli. Un autre facteur de déclin tient à la prolifération des conventions, laquelle réduisit inévitablement l'intérêt à l'égard de chacune. Les gouvernements (et le public) pouvaient réagir à un petit nombre de thèmes essentiels : la journée de huit heures, l'âge minimum, le travail de nuit, les salaires minimaux. Mais lorsqu'on adopta plusieurs conventions sur chaque sujet s'appliquant à différents secteurs industriels, le concept perdit de son emprise sur l'imagination. L'objectif global d'une journée de huit heures pouvait faire les manchettes des journaux. Mais l'âge minimum des soutiers et des chauffeurs, le travail de nuit dans les boulangeries et la réduction des heures de travail dans les verreries feraient l'objet, avec un peu de chance, d'un entrefilet à la page 17, quelle que soit la gravité de la situation des groupes de travailleurs auxquels s'appliquaient ces conventions.

À mesure que l'ordre du jour de la Conférence perdait de son relief, le rang des délégués baissa. Les ministres pouvaient y faire une apparition, mais ils jugeaient rarement nécessaire de diriger leurs délégations pendant toute la durée des réunions. Ces dernières semblaient trop longues et trop fréquentes et les voyages, en particulier pour ceux qui n'habitaient pas l'Europe, trop ardus. Les gens qui y dirigeaient les délégations et assistaient à toutes les séances n'étaient plus ceux-là mêmes qui prenaient des décisions, détenaient l'autorité et pouvaient dire, de retour dans leur pays : « Voici ce que nous ferons. »

La Conférence ne devint donc pas une assemblée sage et souveraine. Des considérations du même ordre ont pu influer sur la participation des délégués des employeurs et des travailleurs. Mais, dans le cas surtout des travailleurs, l'O.I.T. était « leur » organisation. Elle procurait un lieu de rencontre aux dirigeants syndicaux des divers pays, une tribune où ils pouvaient exprimer leurs opinions et un parlement mondial où ils pouvaient exercer la puissance de leurs suffrages. Aux yeux de MM. Cox et Jacobson, une organisation internationale a du relief, pour les gouvernements, s'ils en considèrent les travaux comme très importants pour leurs propres intérêts. L'organisation doit pouvoir traiter de questions primordiales et intéresser des gens influents.

Mackenzie King, qui avait le don d'évaluer ce qui était vital pour les gens, trouva peu d'éléments susceptibles de l'intéresser à l'O.I.T. en 1919. Il demeurait sceptique à l'égard de ce que l'Organisation pouvait réaliser. Ses interventions, au cours des débats à la Chambre des communes, sur les ratifications de M. Bennett inclinent à croire qu'il ne s'était pas tellement tenu au courant des activités et des procédures de l'O.I.T. Il se montra cordial envers les directeurs du B.I.T., qui à tour de rôle vinrent à Ottawa, et il adressa des messages courtois aux réunions que l'O.I.T. a tenues au Canada. Mais, tout compte fait, le concept de l'O.I.T. comptait peu à ses yeux.

Pour R.B. Bennett, l'O.I.T. a pris du relief vers 1935, quand il vit dans son système de conventions le moyen d'obtenir la compétence voulue pour promulguer une législation nationale du travail.

Pour les gouvernements européens, l'O.I.T. a pu perdre de son éclat pendant les années 30, par suite du peu d'appui accordé à ses conventions sur la sécurité sociale et les heures de travail et à sa promotion des travaux publics.

Pour Franklin Roosevelt, l'O.I.T. possédait du relief, comme il le démontra lorsqu'il contribua aux préparatifs de la première Conférence, en 1919, puis, en 1934, lorsqu'il amena les États-Unis à faire partie de l'Organisation, et de nouveau, en 1941 et en 1944, lorsqu'il invita à la Maison-Blanche les délégués aux Conférences de New York et de Philadelphie, pour les saluer personnellement. Il louangea aussi le mandat qu'il souhaitait voir remplir par l'O.I.T.

Pour beaucoup de gens influents, le concept de l'O.I.T. avait du relief, pendant les années de guerre, parce que l'Organisation symbolisait les objectifs de l'après-guerre. Qu'elle ait réussi ou non dans

l'application de ses normes, une organisation de ce genre demeurait essentielle au monde de l'après-guerre. Les fonctionnaires du B.I.T. souhaitaient fortement que cette future organisation soit l'O.I.T. elle-même et non pas un substitut.

En dépassant un peu l'analyse Cox-Jacobson, on peut déceler deux grands types de motivation qui aident à comprendre le comportement de certaines personnalités marquantes de l'O.I.T., au sein à la fois du Bureau et des organismes représentatifs. Dans l'une de ces motivations s'exprime la volonté de faire progresser et de renforcer l'O.I.T. comme telle; dans l'autre, le désir de réaliser l'objectif d'amélioration de la condition des travailleurs et du renforcement de leurs droits.

Peu de gens se situent entièrement dans l'une ou dans l'autre. Mais nous pourrions qualifier de serviteurs de l'Organisation ceux dont le principal souci demeure l'avancement de l'O.I.T. elle-même et qui veulent, pour l'Organisation, plus de pouvoir et de prestige. Cette catégorie comprendrait les fonctionnalistes, qui ont en vue des objectifs supranationaux, mais elle pourrait aussi comprendre ceux qui aiment le pouvoir pour le pouvoir et ceux qui le conçoivent comme un moyen d'agir plus efficacement.

Il y a, d'autre part, ceux qu'on pourrait appeler les activistes : ils se préoccupent avant tout des objectifs que défend l'O.I.T. et ne se soucient de l'Organisation que dans la mesure où elle contribue à la réalisation de ses objectifs. Ces gens ont tendance à s'intéresser davantage à la collaboration avec les gouvernements, les employeurs et les travailleurs, dans la poursuite de buts communs, qu'à exercer une influence sur eux.

En cherchant à comprendre l'histoire de l'O.I.T., il est bon d'avoir à l'esprit ces deux types de motivation, en étant conscient que l'un ou l'autre se retrouve rarement à l'état pur chez un seul individu. Les gens peuvent se situer plus près d'une extrémité et même, avec les années, se déplacer dans un sens ou dans l'autre.

Les serviteurs de l'Organisation semblent attachés au cérémonial, aux formalités associées à l'inauguration des réunions, à l'élection des présidents et vice-présidents, à l'accueil des visiteurs éminents, aux discours de clôture qui s'étendent sur ce qui a été accompli et aux déclarations grandiloquentes. La sincérité fait place à l'hypocrisie; on fait face à une entente tacite dans ce qu'on pourrait appeler fumisterie pour éviter l'emploi d'un terme plus trivial.

Une telle conception impatiente l'activiste. Ce qui le préoccupe par-dessus tout, c'est de faire avancer le travail. L'Organisation n'a pour lui d'utilité que comme véhicule du progrès. Aussi voit-il dans l'O.I.T. un moyen de promouvoir un taux d'emploi plus élevé, de fournir la formation voulue, d'améliorer les conditions de travail et de renforcer les droits de la personne. Il cherchera à affermir l'Organisation pour ces raisons, mais il tentera d'éviter les cérémonies.

Pour l'activiste, le système des conventions de l'O.I.T. n'a d'intérêt que dans la mesure où il donne lieu à des résultats pratiques. Si le serviteur de l'Organisation tire fierté du nombre de conventions adoptées et du volume de ratifications, l'activiste demeure sceptique à l'égard de ce jeu de chiffres. Ce qui l'intéresse, c'est de savoir si telle ou telle convention constitue un véritable facteur de progrès.

En examinant l'évolution de l'O.I.T. au cours de la Seconde Guerre mondiale et dans les années d'après-guerre, nous verrons les fonctionnalistes, les serviteurs de l'organisation, chercher à accroître le pouvoir de l'O.I.T. dans le domaine de la politique économique et par le système des normes. Et nous verrons les activistes, les évolutionnistes, poursuivre des activités en matière d'assistance technique, d'aide directe aux gouvernements et d'appui aux projets d'aide dans le domaine de la recherche et de l'analyse.

Nous verrons l'O.I.T. reprendre un peu de son relief grâce aux conventions sur les droits de l'homme et aux procédures concernant les plaintes. Enfin, nous examinerons les perspectives, pour l'O.I.T., d'acquérir éventuellement plus de relief.

Les photographies

1. Scène de la première Conférence internationale du travail de l'O.I.T., tenue à Washington, en octobre 1919. Les délégués ont adopté des conventions sur les heures de travail, le chômage, le travail des enfants et la protection des femmes au travail.

2. À titre de représentants employeur et travailleur au Conseil d'administration du B.I.T. et de délégués à la Conférence annuelle pendant la plupart des années 50, Allan Campbell (à gauche) et Claude Jodoin ont insufflé plus de vigueur à la participation canadienne à l'O.I.T.

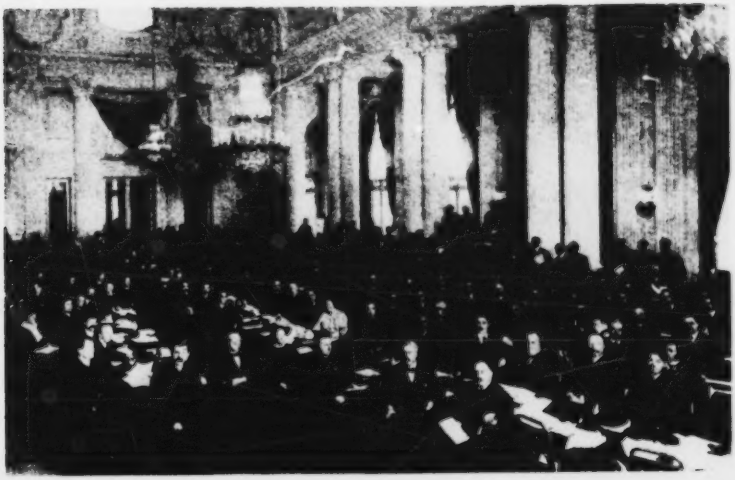
3. **Le Conseil d'administration du B.I.T., troisième session, Londres, mars 1920.** Deuxième à gauche, rangée assise, F.A. Acland, sous-ministre du Travail du Canada. Quatrième à gauche, rangée assise, Arthur Fontaine, président du Conseil. Derrière lui, debout, moustache et barbe noires, Léon Jouhaux, président de la Confédération générale du travail de la France. Deux places plus loin à sa gauche, Albert Thomas, directeur du Bureau international du travail.

4. Ouverture officielle du siège du B.I.T. à Genève, 1926. Première rangée : Albert Thomas (à gauche), M. Haberlin (centre gauche), président de la Confédération helvétique et Arthur Fontaine, président du Conseil.

5. L'O.I.T. a adopté plusieurs conventions concernant l'âge minimum d'emploi, mais le problème du travail des enfants persiste dans maintes régions du globe.

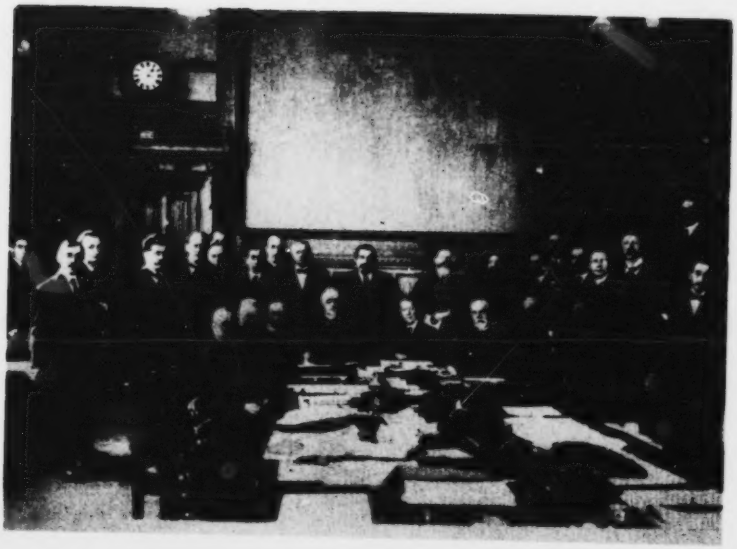
6. George Meany (à gauche), président de l'A.F.L.-C.I.O., l'organisation syndicale centrale des États-Unis, en compagnie de David Morse, directeur général du B.I.T. Monsieur Meany a été à l'origine du retrait temporaire des États-Unis de l'O.I.T. en 1977.

7. **Présidents canadiens du Conseil d'administration du B.I.T.**
   - 7*a*) Walter Riddell, 1935-1936.
   - 7*b*) Arthur H. Brown, 1955-1956.
   - 7*c*) George V. Haythorne, 1964-1965. Ici il (à gauche) préside l'ouverture de la Conférence de 1965. À sa gauche se trouvent David Morse, directeur général, et Pierre Waline, vice-président employeur.
   - 7*d*) John Mainwaring, 1972-1973.
   - 7*e*) Joe Morris, 1977-1978. Francis Blanchard, directeur général du B.I.T. est à sa droite.



1

2



3

4

5

6

7(a)

7(b)

7(c)

7(d)

7(e)

8(a)

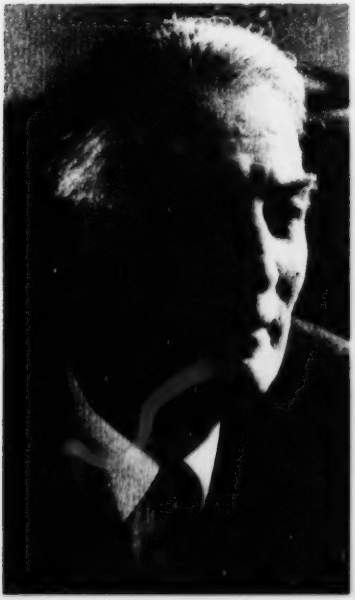
8(b)

8(c)

8(d)

8(e)

8(f)



8(g)

8(h

9(a)

9(b)

10(a)

10(b)

11

12

13

8. Directeurs généraux du Bureau international du travail

8*a*) Albert Thomas.

8*b*) Albert Thomas et ses principaux collaborateurs, en 1926.

8*c*) Harold Butler qui succéda à Albert Thomas.

8*d*) John Winant déménagea le B.I.T. au Canada en 1940.

8*e*) Edward Phelan planifia le rôle d'après-guerre du B.I.T.

8*f*) David Morse et le président américain Harry S. Truman dont le programme en « quatre points » mena au Programme d'aide aux pays en voie de développement des Nations unies.

8*g*) Wilfred Jenks, fonctionnaire du B.I.T. pendant quarante-deux ans, fut associé aux activités de l'O.I.T. en matière de droits de l'homme.

8*h*) Francis Blanchard fut élu directeur général en 1974.

9. 9*a*) Une fois déménagé au Canada en 1940, le B.I.T. s'installa au Collège presbytérien sur le campus de l'université McGill.

9*b*) Après le retour du B.I.T. à Genève, l'O.I.T. présenta une plaque de bronze à l'Université en témoignage de sa gratitude. Maxwell Cohen (à gauche), doyen des arts, indique la plaque à l'occasion de la Conférence régionale américaine de l'O.I.T., tenue au Canada en 1966. À ses côtés se trouvent John R. Nicholson (au centre), ministre de Travail Canada, et Wilfred Jenks du B.I.T.

10. Délégation du Canada à la Conférence de l'O.I.T., Genève, 1956

10*a*) De gauche à droite, première rangée, Allan Campbell, délégué employeur, Edith Lorentsen, directrice de la recherche législative, Paul Goulet, directeur de la Direction de l'O.I.T. du ministère du Travail du Canada, Arthur Brown, sous-ministre fédéral du Travail, Viola Miller, secrétaire de la délégation, et Claude Jodoin, délégué travailleur.

10*b*) Edith Lorentsen, directrice de la recherche législative, à Travail Canada, élabora les procédures de consultation fédérale-provinciale qui précédèrent la ratification par le Canada de la Convention n° 111 sur la discrimination dans l'emploi.

11. Elizabeth Johnstone. Canadienne, chef de la Division du B.I.T. sur les femmes et les jeunes en emploi, elle pilota la Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération entre travailleurs et travailleuses jusqu'à sa ratification. Elle était présente lorsque le Canada transmit la ratification au B.I.T. en 1972.

12. Allan Campbell et Claude Jodoin accompagnent George Haythorne (au centre) lors d'un exposé sur l'expérience canadienne au cours d'une discussion sur les relations patronales-syndicales organisée par le B.I.T. à la 40e session de la Conférence en 1957.

13. John Mainwaring (centre gauche), représentant du gouvernement canadien au Conseil d'administration du B.I.T., accompagné de Joe Morris (à gauche) et de Keith Richan (à droite), représentants travailleur et employeur canadiens, remet l'instrument de ratification par le Canada de la Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération entre travailleurs et travailleuses pour un travail de valeur égale à Wilfred Jenks (centre droite), directeur général du B.I.T. (novembre 1972).

XII
Le B.I.T. à Montréal

Vers la fin des années 30, face à la menace grandissante de guerre, le Conseil d'administration du B.I.T. se prépara à cette éventualité. Il fut convenu que le B.I.T. devait poursuivre ses travaux même en cas de guerre, et le Conseil délégua à une petite commission d'urgence le pouvoir de prendre les décisions essentielles, si les circonstances empêchaient le Conseil lui-même de se réunir.

La guerre éclata en septembre 1939, mais les hostilités restèrent limitées pendant un certain temps. Le Conseil d'administration put se réunir en février 1940 et même prendre des mesures en vue d'une autre réunion en juin, qui devait être suivie d'une session de la Conférence.

C'est seulement le 1er mai 1940 que le chargé d'affaires canadien à Genève, Alfred Rive, communiqua de façon normale avec le ministère du Travail, à Ottawa, et demanda des instructions concernant certains points techniques figurant à l'ordre du jour du Conseil d'administration. Le ministère du Travail lui répondit le 6 juin par une lettre qui exprimait le regret que la demande lui soit parvenue trop tard pour pouvoir lui envoyer des instructions. À cette date-là, des instructions auraient évidemment été inutiles, mais la réponse reflète une partie de la confusion qui a suivi le déferlement soudain, à partir du 10 mai, des forces nazies sur les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et la France et le succès dévastateur de cette offensive qui atteignit son point culminant lors de l'évacuation de Dunkerque par les Britanniques, à la fin de mai, et la demande d'armistice présentée par la France, à la fin de juin.

Il va sans dire que la réunion fut annulée. Le B.I.T. se trouva isolé en Suisse. Aux termes de l'armistice, les Allemands n'occupaient pas le sud de la France, de sorte que la frontière avec la Suisse demeurait libre. Mais cette situation pouvait changer brusquement, d'autant que le reste de la Suisse était entouré par les puissances de l'Axe.

Un Américain, John Winant, était alors directeur du B.I.T. Il avait succédé à Harold Butler en 1938. Monsieur Winant avait été gouverneur républicain du New Hampshire, mais il était devenu membre de l'administration du *New Deal* de Roosevelt et partisan de la cause alliée contre l'Allemagne et l'Italie. Après l'effondrement de la France, il se rendit compte que le B.I.T. ne pourrait pas faire un travail utile en Suisse, où il n'était nullement assuré de pouvoir garder contact avec les démocraties. Il décida de déménager le B.I.T. en dehors de la Suisse. Il n'était pas certain que la Constitution l'autorisait à prendre cette décision, et une réunion de la Commission d'urgence, qui aurait pu le confirmer, semblait impossible.

John Winant espérait déménager aux États-Unis. Il existe plusieurs versions des événements qui ont amené le B.I.T. à s'installer à Montréal plutôt qu'aux États-Unis. John Winant fit un bref voyage à Londres au début de juin où il consulta le ministre du Travail Ernest Bevin et des fonctionnaires britanniques. Il eut aussi des entretiens avec Hume Wrong, qui avait été muté de Genève à Londres, mais qui était toujours représentant officiel du Canada au Conseil d'administration du B.I.T. Hume Wrong avait contribué à l'élection de John Winant comme directeur du B.I.T. en 1938, et les deux hommes étaient demeurés en bons termes. (L'autre candidat avait été Edward Phelan, à qui l'on avait confié, comme prix de consolation, le poste de directeur adjoint.)

De retour à Genève, John Winant envoya ou fit envoyer divers messages à Washington, demandant au gouvernement américain d'accepter d'accueillir le B.I.T. Dans un appel personnel au secrétaire d'État Cordell Hull, il disait notamment :

> L'Organisation internationale du travail est une agence de la démocratie (...) Je demande votre aide et celle des États-Unis pour le maintien de l'Organisation et de son personnel spécialisé, qui a été loyalement dévoué aux principes et aux pratiques de la démocratie et qui fait autorité en matière de législation et de procédures sociales, sur le plan national et international (...) Vous constaterez qu'il est impossible de continuer à travailler ici. Il y a un travail réel à effectuer et une obligation de plus en plus pressante de l'effectuer. Je crois que c'est en Amérique du Nord qu'on pourra le mieux l'exécuter. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir discuter de ce message avec le Président, puisque j'ai accepté ma charge ici avec votre accord commun.

La secrétaire au Travail Frances Perkins raconte dans son livre, *The Roosevelt I Knew*, que John Winant lui adressa un câble et qu'elle en parla au Président. Elle cite Franklin Roosevelt comme ayant exprimé la crainte que le Congrès n'ait

du mal à accepter l'idée et suggérant que le B.I.T. aille plutôt s'installer au Canada. Elle affirme avoir alors fait le nécessaire auprès de l'université McGill à Montréal, pour que celle-ci accepte d'accueillir le B.I.T. pour la durée de la guerre. Je n'ai rien trouvé qui corrobore cette version des faits.

L'idée du Canada comme point de destination du Bureau circulait certainement à l'époque. William Green, qui avait succédé à Samuel Gompers comme président de la Fédération américaine du travail, l'avait suggérée dans une lettre à Cordell Hull[5].

Le 1er juillet, Cordell Hull câblait à John Winant son refus, sympathique mais ferme, d'admettre le B.I.T. aux États-Unis. Il l'informa qu'il en avait discuté avec le Président et que « nous estimons que le Bureau fait partie d'une organisation qui... doit avoir un statut indépendant et autonome, ce qui ne pourrait pas lui être assuré ici, sans une compréhension profonde de la situation par le Congrès... » Cordell Hull ne fit pas mention du Canada comme autre choix possible.

John Winant décida alors de regagner Londres pour y chercher conseil quant à l'étape suivante; de Londres, il irait ensuite à Washington. Il avait élaboré dans l'intervalle un plan d'évacuation du personnel du B.I.T., dont une partie suivrait le Bureau partout où il s'installerait, les autres étant mis en disponibilité ou suspendus. Il laissait au directeur adjoint, Edward Phelan, la responsabilité du Bureau à Genève. Il semble qu'à ce moment, Edward Phelan n'était pas favorable à l'idée d'un déménagement du Bureau en dehors de la Suisse, et encore moins d'installer un B.I.T. indépendant dans un pays belligérant.

À Londres, John Winant rencontra les autorités britanniques, qui appuyèrent la décision d'installer le B.I.T. ailleurs qu'à Genève. Il y rencontra également Wilfred Jenks, à l'époque conseiller juridique du B.I.T., qui avait été muté de Genève à Londres. Ce dernier lui donna l'assurance qu'il disposait effectivement du pouvoir juridique nécessaire pour installer le B.I.T. hors de Genève.

5. En donnant son appui au B.I.T. et à ses travaux, William Green a fait cette affirmation étonnante : « Je suis sûr de pouvoir revendiquer à bon droit le fait que la Fédération américaine du travail est responsable, dans une large mesure, de la création de l'Organisation internationale du travail. » Ce mythe refait surface de temps à autre.

John Winant rencontra de nouveau Hume Wrong, qui exprima l'avis que le déménagement devait se faire à destination du Canada. Les Britanniques (et Wilfred Jenks) se montrèrent très favorables à cette possibilité, et Hume Wrong entreprit les premières démarches en vue de connaître la position du gouvernement canadien.

Un câble adressé à Ottawa le 15 juillet 1940, de la part du haut-commissaire du Canada à Londres, Vincent Massey, transmettait au gouvernement canadien la requête de John Winant, pour savoir si celui-ci pouvait inviter le B.I.T. à s'installer au Canada pour la durée de la guerre. Le câble disait entre autres choses :

> Le directeur affirme qu'il est impossible que le Bureau puisse continuer son travail à Genève et qu'il est nécessaire de transporter le personnel à l'étranger. Genève est maintenant trop isolée pour qu'aucun travail efficace puisse s'y faire. Il craint aussi que l'Allemagne n'exerce des pressions sur le gouvernement helvétique, en vue d'obtenir de celui-ci qu'il lui livre certains fonctionnaires figurant sur la liste noire allemande.
>
> Le nombre de personnes mises en cause par ce déménagement ne dépasserait pas cinquante, toutes, au témoignage du directeur, absolument dignes de confiance. Pour leurs dépenses, les fonds de la Société des Nations sont disponibles à New York, et il n'en coûterait pas un sou au gouvernement canadien. Le directeur aimerait installer le Bureau dans une ville canadienne de l'Est disposant de bonnes bibliothèques. Il peut faire déménager le Bureau en vertu de l'autorité qu'il tient du Conseil d'administration.
>
> Le gouvernement américain a été approché en premier lieu, mais le secrétaire d'État a apparemment exprimé l'avis que le fait d'adresser une invitation officielle, à l'heure actuelle, risquerait d'indisposer les isolationnistes, ce qui pourrait nuire à l'étude de questions cruciales. Il n'y a, par conséquent, aucune chance d'une invitation prochaine de la part des États-Unis, aussi le Canada est-il de loin la destination la plus appropriée et la plus sûre.
>
> John Winant souligne que la vie de certains membres de son personnel pourrait dépendre de la promptitude du départ. Il s'envolera pour New York après avoir quitté Lisbonne le 16 juillet, et pourrait se rendre à Ottawa dès l'atterrissage. Il compte recevoir votre réponse à son arrivée.

Dans son câble, Vincent Massey précisa aussi qu'il avait discuté de la situation avec le ministère britannique des Affaires étrangères et il ajouta : « J'appuie fortement l'idée d'une invitation officielle à venir au Canada. Hume Wrong, en tant que représentant du Canada au Conseil d'administration, partage ce point de vue. »

Dix jours plus tard, John Winant arrivait à Ottawa. Le Premier ministre Mackenzie King, maintenant assuré de l'appui de la Grande-Bretagne et des États-Unis, donna promptement son accord au déménagement du B.I.T. au Canada. John Winant alla le voir à la maison Laurier, et Mackenzie King nota dans son journal le 25 juillet : « Nous avons eu un entretien extrêmement agréable. Il me plaît énormément. Les arrangements ont été pris pour que le Bureau du travail soit situé à Montréal. »

John Winant choisit Montréal au lieu de Toronto ou de Kingston, qui possédaient l'une et l'autre des bibliothèques universitaires, apparemment parce que son ancien condisciple, le Dr Wilder Penfield, dirigeait l'Institut neurologique de McGill. Le docteur Penfield fraya la voie de concert avec Cyril James, directeur de McGill, et des locaux du campus furent affectés au logement du petit groupe de fonctionnaires internationaux. En attendant que le personnel du B.I.T. puisse quitter Genève, l'affaire fut gardée secrète. John Winant rejoignit par téléphone Edward Phelan, qui le remplaçait à Genève, et, en se servant d'un code dont ils étaient convenus avant son départ, lui donna l'instruction de procéder sur-le-champ au transport d'environ 40 membres du personnel du B.I.T. à Montréal et de veiller à ce que le reste se disperse conformément à un plan déjà arrêté. Il souligna la nécessité d'agir avec la plus grande célérité.

Edward Phelan a décrit dans ses mémoires la rapidité avec laquelle on parvint à envoyer le personnel au Portugal, compte tenu de toutes les difficultés relatives à l'obtention de visas et de moyens de transport, sans parler de l'astuce dont il a fallu faire preuve avec des douaniers soupçonneux. Lui-même resta à Genève jusqu'au dernier moment. Incertain de la légalité du déménagement, il comptait organiser une réunion de la Commission de contrôle de la Société des Nations, afin de déterminer la situation financière du B.I.T. Son retard rendit John Winant impatient. Edward Phelan eut l'impression que ce dernier « ne comprenait pas le problème fondamental en cause, à savoir qu'à défaut du droit légal de percevoir ses contributions, le B.I.T. devrait vivre aux crochets de gouvernements charitables, et qu'il perdrait à la fois son indépendance et son prestige, attributs que le déménagement au Canada visait à préserver ».

Le contraste entre les deux hommes était frappant. John Winant, l'activiste, se préoccupait de mettre ses gens du B.I.T.

en sûreté, hors de Genève, dans un lieu où ils pourraient travailler utilement pendant la guerre. Edward Phelan, le serviteur de l'Organisation, entretenait pour le B.I.T. des ambitions plus grandes et à plus longue échéance.

Edward Phelan fut chanceux de pouvoir franchir la frontière espagnole. Il raconte comment il a suivi son intuition et pris une route secondaire qui l'a conduit hors de France, en passant par l'intérieur des terres et à travers les collines. Le poste frontière où il se présenta n'avait pas encore reçu les instructions expédiées de Madrid, deux jours plus tôt, à la requête de Berlin, pour empêcher tous les fonctionnaires de la Société des Nations ou du B.I.T. de pénétrer en Espagne. Les fonctionnaires de la Société des Nations, lesquels avaient emprunté la route principale, furent stoppés et refoulés.

Arrivé à Lisbonne, Edward Phelan y attendit de pouvoir organiser une réunion de la Commission de contrôle de la Société des Nations. Un nombre de membres à peine suffisant pour constituer le quorum s'y rendirent. Ils consacrèrent trois jours à l'examen minutieux de chaque article des propositions budgétaires de la S.D.N. et du B.I.T. Les propositions du B.I.T. furent ensuite communiquées par câble aux membres du Conseil d'administration, dont la plupart donnèrent leur accord. Edward Phelan avait enfin accompli sa mission.

Dès que John Winant eut reçu l'assurance que son personnel était en sécurité et en route pour l'Amérique du Nord, il décida d'informer les membres gouvernementaux du transfert provisoire des activités du B.I.T. à Montréal. Par courtoisie, il soumit son ébauche de télégramme à Mackenzie King. Le texte contenait la phrase suivante :

> Dans ces circonstances, le gouvernement canadien a généreusement offert l'hospitalité au personnel nécessaire pour assurer les services indispensables.

Pour Mackenzie King, cela allait trop loin. Il avait accepté la présence du B.I.T., mais il ne croyait pas qu'il fallait laisser entendre que le gouvernement canadien avait fait une invitation non sollicitée. La phrase fut donc reformulée de la manière suivante :

> Dans ces circonstances, le gouvernement canadien a répondu que le B.I.T. pouvait provisoirement être transféré au Canada, avec le personnel nécessaire au maintien des services indispensables.

Malgré le prudent libellé de Mackenzie King, les références à la « générosité » et à l'« hospitalité » du gouvernement canadien ont toujours fait partie des récits de l'emménagement du B.I.T. au Canada.

Edward Phelan, le serviteur de l'Organisation, a fait état d'un autre motif de reconnaissance : le fait que le gouvernement canadien ait été disposé à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que le Bureau conserverait son intégralité juridique et son indépendance comme institution internationale. Il a écrit en 1941 :

> Les fonctionnaires des ministères des Affaires extérieures et du Travail, lesquels ont aidé à la résolution des problèmes innombrables et complexes ayant surgi dans cette conjoncture, ont rendu un service remarquable à l'Organisation et, à travers elle, à la communauté mondiale. Ainsi le Bureau continue-t-il de jouir, au Canada, de la même indépendance en dehors de l'ingérence de tout pays, ce qui lui était assuré en Suisse, selon le modus vivendi conclu avec le gouvernement helvétique.

Ici encore, nous voyons Edward Phelan s'intéresser davantage à l'O.I.T. en tant qu'institution plutôt que comme moyen d'action. L'intérêt de John Winant pour le travail que l'O.I.T. pouvait accomplir se manifeste dans un câble qu'il a adressé aux gouvernements membres le 16 novembre 1940, pour les informer que le Bureau avait repris ses activités après l'interruption due à son transfert à Montréal. Je ne voudrais pas insinuer qu'Edward Phelan ne partageait pas le souci de John Winant, à savoir que l'O.I.T. devait faire un travail utile. Car, autant que je sache, il a pu rédiger le câble et l'avoir soumis à l'approbation de John Winant. C'était une différence d'orientation, mais elle était profonde.

Dans le câble, John Winant faisait observer que le Bureau international du travail entretenait toujours un réseau de correspondants dans différents pays. Il était équipé et prêt à fournir des conseils et de l'aide technique, soit en réponse à des demandes, soit par l'envoi de ses experts dans les pays membres pour tout ce qui touchait des questions telles que la sécurité sociale, la sécurité et l'hygiène au travail, la législation sur le travail et l'inspection du travail, les relations industrielles et les coopératives. Il énumérait les publications de l'O.I.T., dont la *Revue internationale du travail*. « Je suis certain, concluait-il, que le Bureau international du travail peut fournir des services accrus et je suis persuadé de pouvoir compter sur la continuation de votre appui. »

C'était faire brave figure. Que le B.I.T. fût capable ou non de faire beaucoup de choses en exil ou qu'il pût ou non conserver sa situation juridique et son autonomie, il est certain que l'O.I.T. représen-

tait alors quelque chose de précieux. La nature de ce quelque chose n'est pas facile à définir. L'expression « justice sociale » est abstraite; elle représente une aspiration plutôt qu'une série d'activités qui ont reçu un appui général. Mais cette expression recouvre une réalité qu'on peut définir par la bonne volonté et aussi par des actions particulières, qui se traduisent dans des lois, des règlements, des accords et des politiques visant l'amélioration de la condition des travailleurs et des travailleuses et le renforcement de leurs droits. Le déménagement du B.I.T. d'un territoire neutre en sol canadien prenait une valeur symbolique; il signifiait que l'Organisation internationale à qui on reconnaissait le mandat de travailler pour la justice sociale s'était rangée du côté des Alliés.

Le petit groupe d'exilés se mit immédiatement à l'œuvre, en publiant le mensuel intitulé *Revue internationale du travail*, qui renfermait, comme d'habitude, des études savantes et des articles sur la politique sociale et les relations industrielles, et en fournissant effectivement de l'aide technique aux pays de l'Amérique latine. En outre, le B.I.T. organisait de petites réunions tripartites d'experts pour étudier des problèmes d'organisation de la main-d'œuvre au profit du Canada et des États-Unis. Le groupe devint ainsi le point central pour la formulation d'objectifs sociaux visant le monde d'après-guerre.

John Gilbert Winant attendit juste assez longtemps pour voir le B.I.T. établi à Montréal en toute sécurité avant de le quitter pour devenir ambassadeur des États-Unis à Londres. Edward Phelan en déduisit qu'il voulait se trouver dans la zone dangereuse afin de pouvoir contribuer de quelque façon que ce soit à la cause de la liberté. Les valeurs que représentait l'O.I.T. se rapportaient principalement au monde d'après-guerre. John Winant s'intéressait au combat le plus immédiat et il envisageait sa mission à Londres comme un moyen d'influencer les États-Unis qui restaient toujours neutres.

Edward Phelan assuma la responsabilité du Bureau international du travail en qualité de directeur par intérim. Son premier souci consistait à faire en sorte que l'Organisation demeure une force utile dans le monde d'après-guerre. Les fonctionnaires internationaux du B.I.T. s'y employaient pleinement, mais l'O.I.T. — qu'ils représentaient — était mise en veilleuse. Il lui apparaissait essentiel de convoquer des réunions représentatives là où la communauté tripartite de l'O.I.T. pouvait encore être entendue. Cela signifiait la convocation aux séances du Conseil d'administration et à la Conférence.

Dans sa lettre de démission, John Winant avait déclaré : « Si nous perdons la guerre, ce sera la fin de l'O.I.T. » La guerre demeurait sa principale préoccupation. Edward Phelan, quant à lui, croyait qu'il serait possible, pour les membres de l'O.I.T., de soustraire un peu du temps con-

sacré à leur effort de guerre pour se réunir sous la bannière de l'O.I.T. L'objectif, tel qu'il l'exprimait, visait à donner au B.I.T. une orientation sur la contribution qu'il pourrait apporter aux politiques de guerre et d'après-guerre. Ses mémoires font état de ses efforts persistants en vue d'obtenir, pour son projet, l'appui d'Ottawa, de Washington et de Londres.

Il décrit la manière amicale et simple dont Mackenzie King l'accueillit à la Chambre des communes, l'emmena dîner chez lui, bavarda avec lui jusque tard dans la nuit et le raccompagna à son hôtel. Mackenzie King lui avait confirmé qu'il pouvait convoquer une Conférence internationale du travail au Canada s'il le souhaitait, tout en lui conseillant de tenter de la tenir aux États-Unis. Il fut plus tard décidé qu'elle aurait lieu à New York, en octobre 1941. Il s'agirait d'une session spéciale qui ne s'occuperait pas, contrairement à l'usage, d'adopter des conventions, mais se concentrerait plutôt sur des questions de politique sociale.

La préparation de cette conférence revêtait pour Edward Phelan une importance primordiale, et il avoue avoir été contrarié par les exigences de temps que lui imposaient ses fonctions de dirigeant des travaux du Bureau à Montréal. En particulier, il se consacra à la rédaction de son rapport en tant que directeur par intérim, lequel fournirait un cadre aux décisions de la Conférence.

Cette dernière ne réunit pas moins de deux cents personnes venues de trente-cinq pays. Parmi les délégués se trouvaient des ministres et autres personnalités de pays alliés, de gouvernements en exil et de pays neutres; on y comptait également un bon nombre de représentants d'employeurs et de travailleurs.

Plusieurs décisions de la Conférence présentaient un caractère symbolique. Une résolution souscrivait à la charte de l'Atlantique; une autre appuyait le combat des nations libres, abandonnant ainsi l'idée d'une O.I.T. se présentant comme un organisme international neutre.

La résolution qui réjouit le plus Edward Phelan fut celle qui exhortait les membres gouvernementaux à faire en sorte « que l'O.I.T. soit représentée à toute conférence ayant pour objet la paix ou la reconstruction après la guerre » et qui prévoyait la participation de l'O.I.T. à la « reconstruction d'un monde pacifique sur la base de normes du travail améliorées, de progrès économique et de sécurité sociale ». À ses yeux, l'O.I.T. établissait par là son droit de jouer un rôle important dans le monde d'après-guerre.

Pour sa dernière session, la Conférence se déplaça à Washington. Le Président Roosevelt accueillit les délégués à la Maison-Blanche et il prononça un discours dans lequel il faisait sienne l'idée selon laquelle l'O.I.T. avait « un rôle essentiel à jouer dans l'édification d'un système international de justice sociale stable pour tous les peuples de la terre ». Des mots, des mots sublimes. Edward Phelan a avoué qu'à les entendre, il avait éprouvé un « sentiment de douce satisfaction ».

Soutenu par l'espoir d'un avenir important, Edward Phelan poursuivit son travail de planification à Montréal. Son bras droit était maintenant Wilfred Jenks. La cible visée : la promotion de la justice sociale dans le monde d'après-guerre; le moyen : l'O.I.T. Les deux hommes se disaient que l'O.I.T., en raison de sa structure tripartite, pourrait probablement formuler plus de politiques et de programmes constructifs que ne le pourraient les organismes uniquement intergouvernementaux. Par conséquent, il semblait logique de chercher à obtenir, pour l'O.I.T., un rôle prééminent dans tout système qui pourrait naître dans la période d'après-guerre. Il fallait que les politiques relatives aux questions commerciales et financières soient axées, d'abord et avant tout, sur le plein-emploi et autres objectifs sociaux. Pour réaliser cet objectif, il devenait essentiel que l'O.I.T. ait non seulement voix au chapitre, mais qu'elle préside aux politiques internationales d'ordre économique et social.

Le Conseil d'administration se réunit à Londres en décembre 1943. Une idée qui prit forme lors de cette réunion fut lancée par Ernest Bevin, le ministre britannique du Travail, qui proposa que l'O.I.T. convoque des réunions auxquelles participeraient des employeurs et des travailleurs venus de secteurs industriels particuliers. Cette proposition aboutit à la formation, après la guerre, des commissions industrielles tripartites qui allaient occuper une place prépondérante dans le programme des réunions de l'O.I.T.

L'objet principal du Conseil d'administration consistait toutefois à approuver les plans d'une véritable Conférence de l'O.I.T. À ce stade, le déroulement de la guerre semblait avoir tourné, de façon définitive, en faveur des Alliés. Il convenait, par conséquent, qu'une Conférence de l'O.I.T. discute de plans précis de politique sociale qui seraient mis à exécution dans l'immédiat après-guerre. Le Conseil d'administration décida de convoquer la prochaine conférence à Philadelphie, le printemps suivant. L'ordre du jour comprenait des articles concernant la sécurité sociale, la politique de l'emploi, la réintégration des membres des forces armées à la vie civile, et l'on adopta des recommandations établissant des normes internationales pour chacune de ces questions.

L'avenir de l'O.I.T. elle-même figurait également à l'ordre du jour. Selon le plan d'Edward Phelan et de Wilfred Jenks, les gouvernements, de même que les travailleurs et les employeurs qui participeraient à la Conférence de Philadelphie, prendraient une décision ferme sur le futur champ d'action de l'O.I.T. et sur son autorité au sein des autres organismes internationaux.

Ils étudièrent la façon dont on pourrait enchâsser ces décisions. Une convention pourrait sans doute convenir, mais son adoption serait assujettie au long processus de ratification par les États membres. Cela demanderait trop de temps. Ils optèrent pour une déclaration qui ne serait pas sujette à ratification, mais exprimerait néanmoins la volonté de la Conférence sous la forme solennelle qui s'imposait.

Pour que la déclaration acquière le prestige requis, il devenait essentiel que la Conférence elle-même soit considérée comme faisant autorité. Il fallait que le vote des délégués gouvernementaux, en particulier, fût perçu comme reflétant pleinement la volonté de leurs gouvernements.

La déclaration fut adoptée, presque sans modifications au texte que MM. Phelan et Jenks avaient rédigé. Elle prévoit essentiellement deux choses : la définition des droits des travailleurs et le devoir de l'O.I.T. de promouvoir ces droits. D'autres organismes internationaux peuvent assurément se voir confier « une partie » de la responsabilité des politiques internationales sur les plans social et économique, et l'O.I.T. leur promet sa pleine collaboration. Mais il incombe à l'O.I.T. d'étudier toutes ces politiques à la lumière de ses objectifs fondamentaux.

Après plus de quatre décennies, la déclaration se porte encore bien aujourd'hui, quoiqu'il soit peut-être regrettable que la toute première proposition de ses « principes fondamentaux » cause des problèmes aux économistes. Il s'agit de l'énoncé selon lequel « le travail n'est pas une marchandise », proposition qui est davantage un article de foi que l'expression d'une vérité d'ordre économique. D'autres formules telles que « le travail est plus qu'une marchandise » pourraient être plus précises mais, hélas ! elles n'ont pas la même vigueur. Ainsi, le premier principe sur lequel se fonde l'O.I.T. est valable sur le plan humain plutôt que sur le plan économique. La déclaration poursuit :

> La liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu.

> La pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous.
>
> La lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.

Plus loin :

> Tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur épanouissement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales.
>
> La réalisation des conditions permettant d'atteindre à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale.

À la suite de ce paragraphe, trois autres paragraphes affirment l'autorité de l'O.I.T. :

> Tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans les domaines économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental.
>
> Il incombe à l'Organisation internationale du travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier.
>
> En s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du travail, après avoir tenu compte de tous les facteurs économiques et financiers pertinents, a qualité pour inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

La déclaration reprend ensuite la question familière des secteurs de responsabilité précis de l'O.I.T. comme la politique d'emploi, la rémunération, l'hygiène et la sécurité. En fait, ce qu'affirme la déclaration, c'est que l'O.I.T. doit promouvoir

elle-même de bonnes politiques sociales et économiques et doit examiner et passer en revue l'action des autres organismes.

J'ai assisté à la Conférence de Philadelphie. C'était ma première Conférence de l'O.I.T. et j'y ai participé en ma qualité de nouveau fonctionnaire faisant office de membre subalterne et plutôt ignorant de la délégation canadienne. Je me souviens d'Albert Rive, fonctionnaire aux Affaires extérieures, marchant de long en large dans le bureau de notre délégation, une copie du projet de déclaration à la main et murmurant : « C'est une déclaration très importante, comparable, en son genre, à la Déclaration des droits de la Constitution des États-Unis. Pourquoi n'emploient-ils pas un langage plus simple, plus inspirant ? » Il s'assit, griffonna quelque chose, puis, désespéré, chiffonna le papier.

Il importe de signaler qu'avant la Conférence de Philadelphie, les documents et propositions du Bureau avaient été soumis à l'examen de divers groupes et spécialistes à Ottawa, en vue de l'élaboration des instructions de la délégation canadienne. Au cours de ce processus, l'ébauche de la déclaration et le rapport explicatif furent adressés à Lester B. Pearson, alors ministre à l'ambassade du Canada à Washington, qui est devenu par la suite Premier ministre et lauréat du prix Nobel de la paix. Monsieur Pearson a noté entre autres :

> Il apparaît clairement que l'O.I.T. cherche actuellement à se tailler une place très importante sur la scène internationale d'après-guerre. Cela est tout à fait compréhensible, et personne ne peut s'y opposer si l'O.I.T. est en fait l'organisme le plus apte à occuper la place proposée. C'est là, je crois, le point discutable...

Il souligna que l'O.I.T. avait formulé des propositions visant la coopération avec d'autres organismes :

> Néanmoins, il me semble constater, à la lecture du rapport, qu'on n'a pas mis autant l'accent sur la coopération que sur l'opportunité de faire jouer à l'O.I.T. un rôle prédominant dans les questions internationales d'ordre économique et social. En d'autres termes, l'O.I.T., au lieu d'accepter une place en tant qu'organisme opérationnel parmi d'autres organisations analogues, sous la surveillance et la direction éventuelles d'un conseil économique mondial quelconque, revendique presque pour elle-même le droit d'assumer le rôle de ce conseil. Je ne suis pas sûr que les gouvernements ou les autres organisations des Nations unies accepteront cette revendication.

Le Président Roosevelt semble avoir adopté une attitude plus positive à l'égard de l'O.I.T., si l'on en juge à tout le moins par le message qu'il a fait parvenir à Philadelphie par l'intermédiaire de sa secrétaire au Travail, Frances Perkins. Ce message s'exprimait en paroles plus agréables encore, aux oreilles de l'O.I.T., que celles qu'il avait prononcées à la Conférence de New York :

> Je vois en l'O.I.T. un instrument permanent, à caractère représentatif, pour la formulation de la politique internationale, dans les secteurs qui touchent directement au bien-être des travailleurs, et pour la collaboration internationale dans ce domaine.
>
> Je la vois comme une entité possédant l'autorité voulue pour formuler et faire adopter les normes minimales fondamentales qui s'appliqueraient aux conditions d'emploi dans le monde entier.
>
> Je vois en l'O.I.T. une organisation qui sera au service du monde en matière d'enquêtes et de recherches, comme en matière de discussions et de débats. Mais, mieux encore, elle doit être l'organisme pour la décision et pour l'action dans les domaines, d'ordre économique et social, associés au bien-être des travailleurs, lesquels sont de caractère pratique pour l'industrie et visent à rehausser, pour les peuples du monde, la possibilité de vivre dans la dignité.

Prises dans leur sens littéral, ces paroles auraient pu offrir à l'O.I.T. l'influence sur la politique économique à laquelle MM. Phelan et Jenks aspiraient. Mais, pour ce qui est du rôle que l'O.I.T. allait effectivement jouer, Lester B. Pearson s'est révélé meilleur prophète.

De la façon dont les choses se sont déroulées, bien que la Conférence de Philadelphie ait adopté, par la suite, la déclaration avec des modifications mineures seulement, les gouvernements confièrent au Conseil économique et social des Nations unies le rôle de coordination que MM. Phelan et Jenks avaient convoité.

Et en temps voulu, les gouvernements ont mis sur pied des organismes spécialisés pour s'occuper de commerce international et de politiques financières et monétaires, dont le G.A.T.T., la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement. Ces organismes allaient traiter avec des représentants gouvernementaux autres que ceux qui assistaient aux réunions de l'O.I.T. et ils allaient élaborer des politiques sans se soucier beaucoup des préoccupations de l'O.I.T.

Il semble difficilement concevable que MM. Phelan et Jenks aient pu triompher dans leur combat visant à donner à l'O.I.T. une influence prédominante sur la politique économique. La question de savoir si leur victoire aurait eu beaucoup d'effet sur les politiques économiques mondiales demeure fascinante. Le Bureau international du travail aurait probablement mis de l'avant des concepts favorisant davantage la politique sociale que les concepts préconisés par les secrétariats d'organismes purement gouvernementaux. Mais le B.I.T. est une chose; l'O.I.T. en est une autre. On peut difficilement se représenter les gouvernements comme se détournant volontiers de leurs propres vues sur les questions économiques.

Depuis 1944, l'O.I.T. a continué de s'exprimer en matière de politique économique et de défendre la primauté des valeurs sociales. Cela a fourni un soutien moral aux ministères qui s'occupaient de politique sociale, mais cela a rarement atteint le point où les gouvernements ont estimé nécessaire de déléguer aux réunions de l'O.I.T. leurs économistes les plus endurcis. Les positions de l'O.I.T. ont suscité bien des commentaires favorables mais, pendant les années d'après-guerre, l'influence de l'Organisation s'est manifestée dans des domaines d'activité autres que celui de la politique économique.

En vertu des dispositions prises au sujet des relations de l'O.I.T. avec l'Organisation des Nations unies, l'O.I.T. jouit d'une plus grande autonomie que sous la Société des Nations, notamment en ce qui touche le droit d'adopter son propre budget. Les négociations qui ont abouti à cette autonomie furent entravées par l'attitude peu chaleureuse de l'Union soviétique à l'égard de l'O.I.T. Les Soviets envisageaient de toute autre manière la nature de l'organisme chargé des questions du travail dans le système de l'O.N.U. Au lieu d'une représentation tripartite à l'O.I.T., ils auraient préféré entendre la voix d'une organisation parlant uniquement au nom des travailleurs et ayant le droit de faire valoir ses vues au sein du Conseil économique et social.

L'organisation du travail que les Soviets avaient à l'esprit, c'était la Fédération syndicale mondiale. La F.S.M. fut constituée à Londres, en 1945, dans une tentative d'amener les syndicats soviétiques et occidentaux à former une alliance. Les chefs des syndicats occidentaux ont toutefois refusé d'accepter la F.S.M. en remplacement de l'O.I.T. Ils se sont rendu compte de la nécessité d'un organisme international du travail dont les gouvernements, de même que les employeurs, feraient partie et ils se sont prononcés en faveur du maintien de l'O.I.T. Ils n'ont pas été impressionnés, non plus, par les tentatives soviétiques de modifier l'équilibre tripartite de l'O.I.T. de manière à réduire le nombre de voix accordées aux employeurs du secteur privé et à réduire le rôle de ces derniers.

Après la guerre, le B.I.T. déménagea graduellement de Montréal à Genève. Une séance du Conseil d'administration eut lieu à Québec, tout de suite après le jour de la Victoire. Une session de la Conférence s'est tenue à Montréal, en 1946, dans les locaux de l'université de Montréal. La Conférence s'est ensuite réunie à Genève, en 1947, à San Francisco, en 1948, puis de nouveau à Genève, en 1949, cette fois pour de bon.

Pendant ce temps, le Bureau déménageait à Genève par étapes. À l'automne de 1948, le transfert était terminé. Le B.I.T. gardait une présence au Canada sous la forme d'un petit bureau régional situé à Ottawa. Les lieux furent vidés à l'université McGill, et le B.I.T. put rembourser l'Université des frais engagés pour l'aménagement de l'immeuble.

L'O.I.T. a exprimé sa gratitude à l'université McGill pour son hospitalité pendant la guerre, en lui faisant don d'une plaque de bronze. Cette plaque a été dévoilée par Milton F. Gregg, croix Victoria, alors ministre du Travail, lors d'une cérémonie qui s'est déroulée devant le pavillon des arts en septembre 1950.

Ainsi prit fin le séjour de guerre du B.I.T. au Canada, lequel s'était servi de Montréal principalement comme base pour ses relations à l'extérieur du pays. Mais sa présence s'y était fait sentir également et, au cours des années subséquentes, le Canada participait avec une énergie et un intérêt renouvelés aux travaux de l'Organisation.

XIII
Les années d'essor

La nomination de David Morse comme successeur d'Edward Phelan au poste de directeur général du B.I.T., en 1948, a marqué le début d'une nouvelle ère pour l'Organisation internationale du travail. David Morse prenait la relève après avoir fait son service militaire et passé quelque temps au ministère du Travail américain comme sous-secrétaire adjoint. Il était jeune, ardent, imprégné des idées du *New Deal* de Roosevelt et il possédait des qualités de chef. Le spectacle des ravages de la guerre en Europe lui avait insufflé le désir d'obtenir rapidement des résultats concrets.

Le temps était effectivement venu de faire place aux idées nouvelles. Pour David Morse, si l'O.I.T. avait un mandat suffisamment large pour lutter contre la pauvreté, l'étroitesse de ses méthodes ne lui permettait pas de réaliser ses objectifs. Toujours en quête d'une législation internationale du travail, l'O.I.T. s'employait à établir des normes. Or, David Morse trouvait ces moyens d'action insuffisants. Il y avait certes beaucoup à redire à la marche du monde, mais le monde n'allait pas être sauvé par une législation internationale du travail.

L'ennemi, c'était la pauvreté. Et ce, de façon particulièrement aiguë dans les pays en développement. Promulguer des lois ne suffisait pas à éliminer la misère. La solution résidait dans le développement économique, point de départ vers des niveaux de vie plus élevés. Cela signifiait la mise en œuvre de projets d'aide directe aux pays dans le besoin. Mais, parallèlement au développement économique, il fallait jeter les bases d'une justice sociale afin que toutes les classes puissent profiter des avantages de l'industrialisation. Ce souci allait être l'idée maîtresse de David Morse dans sa conception d'un nouveau rôle pour l'O.I.T.

Sa volonté d'entreprendre des projets opérationnels trouva le moyen de s'exprimer quelques mois seulement après sa nomination. En janvier 1949, le Président des États-Unis, Harry S. Truman,

annonça son intention de fournir de l'assistance technique sur une vaste échelle aux pays pauvres, afin de promouvoir leur développement économique. Ce programme, la quatrième d'une série d'initiatives que le Président avait proposées au Congrès, fut connu sous le nom de « point quatre » de Harry Truman. Il serait appliqué par le système des Nations unies, dont les divers organismes spécialisés, et il serait financé par les contributions volontaires des pays riches.

L'initiative du Président Truman fut partout bien accueillie. Elle donna naissance graduellement au Programme des Nations unies pour le développement, aujourd'hui la source principale d'affectations de crédits aux organismes des Nations unies pour les projets d'aide. L'intervention présidentielle fournissait à David Morse l'occasion d'agir qu'il attendait.

À première vue, il peut sembler qu'un organisme comme l'O.I.T., presque exclusivement absorbé par l'activité législative et la paperasserie, n'ait peu ou pas de place dans un programme de cette nature. Mais David Morse voyait bien l'importance capitale des ressources humaines pour le développement économique et il considérait ce secteur comme un champ de responsabilité de l'O.I.T. Il fit valoir ce point de vue auprès des dirigeants des États-Unis et des Nations unies et réussit à les convaincre de la nécessité de confier à l'O.I.T. la formation de travailleurs et de gestionnaires compétents. L'O.I.T. avait déjà manifesté de l'intérêt pour ces domaines, puisque la Conférence avait élaboré des normes internationales sur la formation et autres questions connexes. Mais il fallait à David Morse de l'audace pour tenter de transformer ces normes de papier en projets opérationnels et, mieux encore, de former des gens à l'administration des questions du travail et des programmes destinés à promouvoir la justice sociale.

David Morse se heurta à l'hésitation des membres du Conseil d'administration, le bureau du Conseil y compris, face à une orientation de l'O.I.T. vers des projets opérationnels. Le groupe des travailleurs, en particulier, craignait qu'il n'en résulte un affaiblissement des activités de l'O.I.T. en matière d'établissement de normes. David Morse souligna que le développement était une condition préalable à l'application des normes dans les pays pauvres et il avança l'argument convaincant que la plupart des crédits affectés à ces projets proviendraient des Nations unies, et non du budget régulier de l'O.I.T., lequel pourrait continuer à financer les activités habituelles de l'Organisation.

L'exécution des nouvelles tâches supposait des changements au B.I.T. Certains fonctionnaires du B.I.T., ayant acquis de l'expérience lors de missions sur le terrain, pouvaient donner des conseils, mais

peu avaient les qualités voulues ou le désir d'administrer des projets opérationnels d'envergure. David Morse laissa l'ancien personnel s'occuper des normes et il recruta des administrateurs à temps plein pour gérer les nouveaux programmes.

D'année en année, les crédits affectés par l'O.N.U. au titre de projets opérationnels se sont accrus, et le personnel de l'O.I.T. a augmenté en conséquence, non seulement dans le domaine administratif, mais aussi dans ceux de la planification, de la recherche et de l'évaluation. Les travaux furent pris en charge par le B.I.T. plutôt que par l'O.I.T. Il y eut des difficultés de croissance, mais David Morse ne s'en plaignit ni auprès des membres du Conseil d'administration, ni auprès des délégués à la Conférence. Le Bureau acquit ainsi de l'expérience, en tira des leçons et améliora ses méthodes avec un minimum d'orientation ou de direction de la part des délégués.

Les organismes représentatifs de l'O.I.T. semblaient satisfaits de ce modus vivendi. Comme la plupart des crédits destinés aux travaux opérationnels provenaient des Nations unies, et non du budget de l'O.I.T., le Conseil d'administration et la Conférence n'ont exercé qu'un minimum de contrôle sur les dépenses du Bureau dans ce domaine. La Conférence a tenu périodiquement une discussion générale sur les activités de coopération technique du B.I.T., et les délégués à la Conférence ont pu exprimer leurs vues personnelles au cours du débat annuel sur le rapport du directeur général. Le Conseil d'administration mit sur pied une commission permanente des activités pratiques, laquelle ne se réunissait toutefois que quelques jours, une ou deux fois l'an. Le Bureau fournissait des renseignements détaillés sur ses travaux; les membres de la commission faisaient des commentaires et des suggestions, mais la commission, dans son ensemble, ne faisait œuvre ni de sélection ni d'évaluation de projets particuliers.

En 1958, dix ans après l'entrée en fonction de David Morse, le B.I.T. recevait en crédits, du Programme des Nations unies pour le développement, la moitié de ce qu'il tirait de son budget régulier. En revanche, le Conseil d'administration et la Conférence accordaient dix fois plus d'attention aux normes de l'O.I.T. et aux activités connexes qu'aux activités de coopération technique du Bureau.

On peut se demander si, après tant d'années passées à établir des normes, l'O.I.T. pouvait se trouver à court de sujets propres à inspirer la Conférence. Cette situation ne s'est pas produite. En fait, à cette époque, un changement important est intervenu dans l'objet même des normes de l'O.I.T., lequel changement allait insuffler une nouvelle vie au système. Jusque-là, les normes avaient été axées surtout sur les *conditions* des travailleurs

et les abus que l'O.I.T. avait été chargée de rectifier : conditions de travail peu sûres, longues heures de travail, exploitation des femmes et des enfants. Or, la Conférence a commencé à mettre l'accent sur les *droits* des travailleurs en quête de meilleures conditions. La décennie suivante fut témoin de l'effort accompli pour enchâsser ces droits dans des conventions et, aussi, les assujettir aux procédures de contrôle de l'O.I.T.

Le premier pas dans cette voie fut marqué par la Conférence de San Francisco de 1948, quelques semaines avant l'entrée en fonction de David Morse. La Conférence adopta la Convention n° 87 énonçant le droit pour les travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, ainsi que l'obligation pour les gouvernements de protéger ce droit. Pour faire bonne mesure, la convention établit un droit identique pour les employeurs.

L'année suivante fut celle de la Convention n° 98 concernant la protection des travailleurs contre les actes de discrimination portant atteinte à la liberté syndicale, ainsi que la protection du droit de négociation collective.

On considère aujourd'hui ces deux conventions comme les plus importants de tous les instruments adoptés par l'O.I.T. La sauvegarde de ces droits, cependant, soulève de grandes difficultés. Les procédures normales de contrôle de l'O.I.T., lesquelles se fondent sur l'examen des rapports périodiques en provenance des gouvernements, atteignent relativement bien leur but en ce qui touche les normes relatives aux conditions de travail. Une fois ces normes établies par voie législative, il est peu probable qu'elles seront abandonnées.

Mais les procédures normales de contrôle sont nettement insuffisantes face à une violation soudaine des droits, comme l'emprisonnement de dirigeants syndicaux. Quelques années plus tard, l'O.I.T. a élaboré des procédures spéciales, comme nous le verrons, pour traiter les cas de violation exigeant une réaction rapide.

Trois autres conventions concernant les droits de la personne furent adoptées par la suite. La Convention n° 100 visait, pour la première fois, à appliquer le principe, déjà inscrit dans la constitution originelle de l'O.I.T., de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. L'élaboration de cette convention dans le cadre de la procédure de double discussion, en 1950 et 1951, avait engendré des difficultés. À cette époque, la législation sur l'égalité de rémunération était, à toutes fins pratiques, inconnue dans les pays

membres de l'O.I.T. Rares les délégués gouvernementaux à la Conférence qui auraient été disposés à appuyer une convention prévoyant une loi sur l'égalité de rémunération, laquelle, pour la plupart des délégués, se révélait impossible à appliquer. La convention fut, par conséquent, formulée à la suite d'une longue controverse, de manière que les gouvernements soient tenus de « promouvoir » l'application du principe à tous les travailleurs et de viser à le mettre en application par des méthodes adéquates. Les moyens d'application pouvaient comprendre soit des lois ou d'autres mécanismes légaux de détermination des salaires, soit des conventions collectives, ou encore une combinaison de méthodes. La Conférence approuva également une recommandation établissant les procédures destinées à favoriser l'application du principe de l'égalité de rémunération.

La Convention sur l'égalité de rémunération semblait créer des problèmes pour les organismes de contrôle de l'O.I.T. Comment pouvait-on établir si un gouvernement s'acquittait réellement d'une obligation aussi vague que celle de préconiser l'égalité de rémunération ? La Convention n° 100 n'en devint pas moins l'une des conventions les plus importantes de l'O.I.T. En effet, les pays l'ayant ratifiée constatèrent que les experts du B.I.T. commentaient les rapports des gouvernements, posaient des questions, et ils engagèrent avec ceux-ci un dialogue soutenu sur leurs méthodes d'application du principe de l'égalité de rémunération.

En 1957, la Conférence adopta la Convention n° 105 exigeant l'abolition du travail forcé et, en 1958, une autre convention sur l'élimination, dans l'emploi, de toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'extraction sociale. Elle faisait aux gouvernements l'obligation de « s'engager à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière ».

Là encore, la formulation était souple. Il le fallait puisque peu de gouvernements avaient soit légiféré, soit acquis de l'expérience quant aux méthodes de lutte contre la discrimination. Et là encore, la convention se révéla très importante, donnant lieu à d'utiles dialogues entre l'O.I.T. et les gouvernements sur les lignes de conduite à adopter à cet égard.

La Convention n° 122 adoptée en 1964 sur la politique de l'emploi revêtait une importance comparable. Que cette convention porte sur un droit de la personne ou sur un droit économique, c'est une question sujette à controverse. Le droit au travail est énoncé dans la Déclaration

universelle des Nations unies sur les droits de l'homme. La convention de l'O.I.T. définit l'obligation, pour les gouvernements, d'instituer les politiques qui mènent à la plénitude de l'emploi et de créer ainsi les conditions dans lesquelles le travailleur sera en mesure d'exercer le droit énoncé dans la déclaration de l'O.N.U.

Il s'agit également d'une convention dont la formulation est souple. Le problème de l'évaluation de la conformité observée par les gouvernements l'ayant ratifiée a occasionné des difficultés singulières aux organismes de contrôle de l'O.I.T. Nul gouvernement, quel que soit son taux de chômage, n'est prêt à accepter une conclusion selon laquelle il ne poursuit pas au moins une politique visant le « plein-emploi productif et librement choisi ». C'est avec amertume que certains pays industrialisés de l'Ouest ont rejeté les commentaires de la Commission d'experts. Il reste à voir si des critères appropriés d'évaluation des politiques gouvernementales d'emploi seront mis au point.

Les conventions relatives aux droits de la personne ont eu du succès en ce sens qu'elles ont été largement ratifiées par les États membres. Mais le nombre de ratifications ne représente qu'un moyen de mesurer l'utilité d'une convention. Un critère encore plus important est l'étendue du champ d'application réel de ses dispositions au sein des pays membres. Les procédures de contrôle de l'O.I.T. débutent quand les gouvernements envoient leurs rapports périodiques sur les conventions ratifiées. L'examen de ces rapports permet aux organismes de contrôle de l'O.I.T. de déterminer si les lois d'un pays correspondent aux exigences d'une convention. Toutefois, dans le cas des conventions touchant les droits de la personne, le problème se pose plutôt du côté de la pratique que du côté juridique. À défaut d'un service quelconque d'inspections internationales, une infraction ne peut être mise en évidence que s'il y a plainte.

Au cours des années 50, le Conseil d'administration du B.I.T. a institué une procédure de traitement des plaintes alléguant violation des droits syndicaux. Cette procédure se rapporte aux principes de la Convention n° 87 sur la liberté syndicale et de la Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective. Elle dépasse cependant la lettre de ces conventions. Car toute une gamme de situations constituent des sujets de plainte, depuis l'emprisonnement, la torture, l'exécution et l'assassinat de syndicalistes jusqu'à l'adoption de mesures destinées à limiter les activités syndicales sans violence à la personne.

Les plaintes sont étudiées par un comité permanent tripartite de neuf membres, lequel soumet ses conclusions au Conseil d'administration. Si un gouvernement est trouvé en défaut, l'O.I.T., même si mani-

festement elle ne peut pas (comme le disait un dirigeant syndical) parachuter des soldats pour libérer les syndicalistes détenus, fait ce qu'elle peut pour remédier à la situation.

La conformité avec les conclusions s'obtient par adhésion volontaire. Cette volonté dépend à son tour du respect à l'égard de l'autorité morale de l'O.I.T. De fait, la conformité à la procédure a été réalisée dans une large mesure. La non-conformité aux recommandations s'est faite par voie d'atermoiements et de faux-fuyants plutôt que par un refus catégorique. Certains pays, passant de la dictature à la démocratie, ont accepté du même coup les normes de l'O.I.T. en matière de droits syndicaux. L'Espagne, la Pologne (quoique pour peu de temps) et l'Argentine en sont des exemples. Il est certain que les initiatives de l'O.I.T. ont sauvé la vie à bien des gens en mettant fin à leur emprisonnement ou à leur détention. Elles ont également eu un effet préventif.

La divergence entre les deux conceptions de l'O.I.T. — la traditionnelle et l'empirique — a continué à se manifester sous le mandat de David Morse et, à la vérité, on la retrouve encore aujourd'hui. Mais, comme Robert Cox le faisait remarquer, en différenciant ces deux ordres d'idées au sein du Bureau, « on ne doit pas perdre de vue l'existence d'un fort sentiment de loyauté à l'égard de l'O.I.T. et du sens de la discipline pour la servir ». Ainsi doit-on voir les légalistes et les économistes comme représentant des tendances divergentes, mais non comme des factions rivales.

Pendant le mandat de David Morse, le B.I.T. a accru le nombre et la portée de ses réunions. Des commissions d'industrie, des commissions consultatives régionales et des conférences régionales se sont réunies régulièrement.

En 1963, David Morse a donné une orientation d'ensemble aux tendances et activités diverses et croissantes de l'O.I.T. et insufflé une plus grande unité en matière d'objectifs. Il a pris cette initiative dans son rapport annuel à la Conférence, qui portait le titre significatif de *Programme et structure de l'O.I.T.*, dans lequel il décrit et analyse les diverses activités de l'O.I.T. et recommande à l'Organisation de concentrer son action sur un nombre limité de « programmes ». Pour la majorité des délégués, c'était là une idée étrange. Car, jusqu'ici, l'O.I.T. avait réagi en fonction des besoins de l'heure plutôt qu'en fonction d'une série bien établie de priorités.

Selon ce nouveau concept, les objectifs des programmes seraient atteints en mobilisant les divers « moyens d'action » dont disposait l'O.I.T. Outre les normes et la coopération technique, ces moyens d'action

comprenaient la recherche, les publications, les discussions lors des réunions, entre autres, des commissions d'industrie et des commissions régionales, de même que l'action du B.I.T. comme agent de diffusion de l'information. De plus, l'action de l'O.I.T. dans ces divers programmes ferait l'objet d'une évaluation systématique.

Ils étaient peu, parmi les délégués à la Conférence, à s'être fait une idée vraiment claire du projet de David Morse. Le concept de programmes établis par secteur d'activité a toutefois trouvé écho dans l'esprit de certains, dont les Canadiens qui, dans les quelques années qui suivirent, prirent l'initiative de poursuivre et de peaufiner la proposition de David Morse, au cours de discussions privées avec d'autres délégués des États occidentaux, avec des « activistes » du personnel du Bureau et avec David Morse lui-même.

Ce concept de programmation avait toutefois des limites, notamment quand il s'est agi d'adapter les normes de l'O.I.T. à l'ensemble du projet. Pour les traditionnalistes, le fait de subordonner les normes internationales du travail aux priorités de programmes particuliers semblait ternir la beauté architecturale de l'ensemble juridique établi par l'O.I.T. et constituant la mieux connue de ses réalisations.

David Morse restructura la présentation de son budget en vue de mettre en évidence les différents programmes par secteurs d'activité et de montrer les crédits leur étant respectivement affectés. Mais les gens assignés à l'élaboration de normes internationales du travail défendirent leur système avec succès, de sorte que ce système demeura un programme en soi plutôt que de devenir un moyen d'appliquer les programmes établis selon les secteurs d'activité.

Le Conseil d'administration, en partie par suite des propositions canadiennes, a entamé un processus de révision des divers programmes du B.I.T. Le Bureau prépara des documents énonçant les objectifs des programmes et les activités proposées. En soi, ce processus contribua, dans une large mesure, tout comme le débat au Conseil d'administration, à l'élimination d'activités périmées et à l'élaboration d'une meilleure orientation d'ensemble. Dans le cas des programmes les mieux structurés, l'examen du Conseil d'administration pouvait être relativement bref. Dans d'autres cas, l'étude et la reformulation des programmes furent confiées à des groupes de travail.

L'une des dernières initiatives de David Morse comme directeur général du B.I.T. fut la mise sur pied d'un important programme concernant la politique d'emploi et de création d'emplois. Il lui donna le nom de Programme mondial de l'emploi, titre qui parut ambitieux à bien des

observateurs, compte tenu des résultats que pouvait espérer l'O.I.T., quoique chacun reconnût l'importance de cette idée. On eût dit un programme engendré par un activiste de l'O.I.T., mais baptisé par un homme voué corps et âme à l'Organisation.

Il faut signaler deux autres initiatives de David Morse. L'Institut international d'études sociales, fondé en 1960, allait diriger et parrainer une recherche indépendante et tournée vers l'avenir. Il remplirait aussi une fonction de formation et animerait des colloques dans les régions. Un travail admirable fut accompli sous la direction de Robert Cox. Ce dernier démissionna brusquement après le départ de David Morse, parce qu'il estimait que son successeur au poste de directeur général n'accordait pas à l'Institut l'indépendance dont il avait besoin.

Le Conseil d'administration accepta, au cours des années 60, une invitation du gouvernement italien à établir un centre international de perfectionnement professionnel et technique dans des locaux disponibles à Turin. Ce centre connut des difficultés de croissance, mais il continue à fonctionner en collaboration avec les sections techniques de l'O.I.T. en vue de réunir travailleurs et gestionnaires des pays en développement à des fins de formation en gestion et autres types de formation avancée.

L'année 1969 marqua le cinquantième anniversaire de l'O.I.T. Les organisations de travailleurs et d'employeurs, de même que les gouvernements, ont célébré l'événement dans le monde entier. Au Canada, par exemple, on a tenu une conférence nationale tripartite, on a émis un timbre commémoratif et réalisé des publications spéciales et d'autres activités. Le pape Paul VI a fait une visiste à la Conférence annuelle de l'O.I.T. et y a prononcé une allocution. Et l'Organisation internationale du travail a remporté le prix Nobel de la paix.

L'O.I.T. était alors au sommet de sa renommée. Au cours du mandat de David Morse, donc pendant les années 50 et 60, l'Organisation connut une période de croissance et d'activités créatrices. Après vingt-deux années comme directeur général, David Morse prit sa retraite.

La décennie 70, en revanche, allait connaître une période troublée. Jusqu'ici, dans ce chapitre, j'ai traité du travail technique de l'O.I.T. Mais de difficiles problèmes politiques avaient réclamé de plus en plus de temps et d'attention de la part de David Morse lui-même et des délégués à la Conférence et au Conseil d'administration.

Comme nous l'avons vu, l'O.I.T. était essentiellement conçue en vue d'un monde où domine l'entreprise privée. La structure de ses réunions exigeait tant la participation de chefs d'entreprise et de dirigeants syndicaux que celle des gouvernements. Mais l'Organisation avait pour objet d'atténuer ce que le capitalisme comporte d'excessif. Ce à quoi l'O.I.T. visait, c'était un système de réforme du capitalisme, système dans lequel le secteur privé continuerait à jouer un rôle de premier plan, mais où le gouvernement aurait la responsabilité d'établir des normes minimales en matière de travail et d'avantages sociaux.

Cette conception allait être attaquée de deux côtés : évidemment par la gauche communiste à laquelle la structure tripartite de l'O.I.T. ne convenait pas, mais aussi par ceux qui partageaient l'opinion de la droite dans le domaine économique et pensaient que l'O.I.T. allait trop loin dans ses principes de réforme du capitalisme. La Convention n° 102 de 1952, concernant les normes minimales de sécurité sociale, laquelle prévoyait des indemnités de maladie, des prestations de chômage et de vieillesse, des prestations en cas d'accidents du travail, des allocations familiales et des soins médicaux et l'hospitalisation, polarisa les sujets de mécontentement des employeurs américains et de certains de leurs collègues. L'adhésion de l'Union soviétique et des pays de l'Europe de l'Est à l'O.I.T., en 1954, contribua à accroître leur appréhension. Pour ceux qui ne faisaient pas de distinction entre sécurité sociale, socialisme et communisme, l'O.I.T. semblait alors dominée par les communistes. Même si des opinions plus nuancées prévalurent pendant un certain temps, la méfiance à l'égard de l'O.I.T. qui surgit à l'époque dans les cercles d'employeurs américains se propagea facilement au cours des années 70.

L'entrée des pays du bloc communiste constituait évidemment une sérieuse menace pour le système tripartite. La situation n'était pas nouvelle. Des États totalitaires de toutes sortes avaient été, pendant des années, membres de l'O.I.T. pour des périodes plus ou moins longues. Sous les dictatures de droite, cependant, l'entreprise privée continuait généralement d'exister. Dans ces pays, c'étaient les syndicats que l'on supprimait ou que l'on transformait en organisations contrôlées par l'État. À l'O.I.T., le groupe des travailleurs pouvait protester et contester les pouvoirs des délégués des travailleurs de ces pays, mais le groupe des employeurs n'appuyait pas les contestations des travailleurs.

Lors de l'arrivée des pays communistes à l'O.I.T., ce fut au tour du groupe des employeurs d'élever des protestations et de contester les pouvoirs des gestionnaires d'entreprises d'État envoyés par le gouvernement soviétique à la Conférence en qualité de délégués des employeurs. Le

groupe des travailleurs, bien qu'ayant peu d'affinités avec les représentants travailleurs communistes, les accepta néanmoins à la longue comme il avait d'ailleurs dû accepter, par le passé, les représentants d'autres syndicats dominés par l'État; c'est-à-dire qu'il les autorisa à participer aux réunions du groupe, tout en gardant une distance sur le plan de l'idéologie. Quant aux employeurs, ils refusèrent catégoriquement toute espèce d'accommodement avec les délégués employeurs communistes, en dépit de la décision de la Conférence d'agréer les pouvoirs de ces derniers.

L'Union soviétique n'avait fait, dans les années 30, qu'une brève apparition, du reste hésitante, à l'O.I.T. Son attitude à l'égard de l'Organisation avait été hostile et le demeura pendant l'après-guerre immédiat. Lorsque l'U.R.S.S. revint à l'O.I.T., en 1954, c'était comme puissance beaucoup plus grande, déterminée à tirer plein parti de son adhésion. Son principal objectif semblait être de se servir de l'O.I.T. comme d'une tribune pour faire valoir sa propre philosophie politique et de chercher à influencer les délégués des pays en voie de développement, lesquels étaient à l'époque de plus en plus nombreux à obtenir leur indépendance et à se joindre à l'O.I.T. Les Soviétiques comptaient également retirer de leur adhésion toutes sortes d'informations utiles.

Il serait fastidieux de rapporter les nombreux conflits qui suivirent l'entrée des Soviétiques à l'O.I.T. Il suffira de dire que, dans les débats, les orateurs de loin les plus efficaces contre le communisme se trouvèrent généralement au banc des membres du mouvement syndical libre dont les interventions furent à la fois pertinentes et bien documentées. Les délégués employeurs occidentaux ont été moins efficaces. Quant aux orateurs communistes, leurs interventions, à quelques exceptions près, avaient en général un caractère dogmatique et répétitif.

La décision des communistes de ratifier la plupart des conventions de l'O.I.T. touchant les droits de la personne se révéla une sérieuse erreur tactique. Il était évident que leur système ne correspondait pas, entre autres, aux dispositions des Conventions n^{os} 87 et 98 qui prévoient l'indépendance des organisations syndicales et des associations d'employeurs. Les organismes de contrôle de l'O.I.T. signalèrent ces contradictions, ce qui plaça les gouvernements communistes dans un dilemme. Ils n'avaient aucune intention de modifier leur système pour le rendre conforme aux recommandations de la Commission d'experts de l'O.I.T. Ils n'étaient pas prêts non plus à dénoncer leurs ratifications et choisirent plutôt d'infirmer les conclusions des experts qu'ils qualifièrent de fausses et de partiales. La controverse s'est poursuivie, année après année, à la Commission de l'application de la Conférence.

L'atmosphère de la Conférence prit une orientation nouvelle dans les années 60, par suite de l'arrivée d'un grand nombre d'États nouvellement indépendants. La Conférence, comme nous l'avons vu, était surtout axée sur l'élaboration de normes, processus qui n'intéressait pas beaucoup les nouveaux venus. Ils étaient bien plus intéressés aux activités pratiques ou opérationnelles de l'O.I.T., auxquelles la Conférence accordait peu d'attention.

À cette époque, une commission jusqu'ici petite et obscure de la Conférence commença à susciter beaucoup d'intérêt. Il s'agissait de la Commission des résolutions, chargée des questions non formellement inscrites à l'ordre du jour de la Conférence. Par le passé, elle avait habituellement été saisie de propositions établissant que l'Organisation devrait accorder plus d'attention à tel ou tel aspect de la politique du travail. Les pays communistes commencèrent à déposer des résolutions sur des sujets comme le désarmement, le colonialisme et le néo-colonialisme. Les délégués des pays nouvellement indépendants ont commencé eux aussi à se servir de la commission. Les Africains présentèrent des résolutions au sujet des territoires qui n'avaient pas encore obtenu leur indépendance et, surtout, à propos de l'apartheid en Afrique du Sud. Les États arabes se servirent de la commission pour formuler des critiques contre Israël.

La commission se transforma en tribune politique. Les pays de l'Ouest ne pouvaient y échapper. Cela signifiait que les dirigeants des délégations nationales n'avaient plus le temps de s'occuper des commissions chargées de l'élaboration de normes, mais devaient consacrer leur temps à combattre des résolutions d'ordre politique qui, si passionnantes fussent-elles, n'avaient pas grand-chose à voir avec les buts et objectifs de l'O.I.T. L'adoption ou le rejet de ces résolutions par la Conférence n'avait qu'une importance symbolique, et les activités de l'O.I.T. ne s'en trouvèrent que peu ou pas affectées.

De la même façon, le débat annuel sur le rapport du directeur général, lequel se déroule en séance plénière dans le hall principal de la Conférence, devint l'occasion de faire des déclarations politiques accusatrices. Les délégués africains voulaient exclure l'Union sud-africaine de l'O.I.T. Au cours de la Conférence de 1963, lorsque le délégué travailleur sud-africain se leva pour prononcer un discours, pendant le débat sur le rapport du directeur général, les délégués africains quittèrent le hall en masse et scandèrent des slogans à l'extérieur des portes de la salle. Le Bureau international du travail produisit en vain un document exposant comment il était possible de mobiliser les études de l'O.I.T., son système de contrôle des normes, ses missions et ses procédures d'enquête pour lutter contre l'apartheid, à la condition que l'Afrique du Sud reste membre de l'O.I.T. Les Africains réussirent à faire adopter à la Conférence un projet d'amendement de la Constitution visant à donner le pouvoir d'expulser

l'Afrique du Sud. Bien que l'amendement ne fût jamais ratifié par un nombre suffisant d'États membres pour entrer en vigueur, il atteignit le but visé, puisque l'Afrique du Sud se retira de l'O.I.T. de son propre chef.

Jusqu'aux années 60, les pays de l'Europe de l'Ouest avaient exercé une influence prédominante dans les cercles de l'O.I.T. Ils se trouvaient maintenant en minorité à la Conférence. Ils continuèrent de prédominer au Conseil d'administration pendant un certain temps, mais ici aussi, les choses commencèrent à changer. Les pays du tiers monde se mirent à revendiquer une modification de la structure de l'O.I.T., surtout au sein du Conseil d'administration, et, en particulier, la clause constitutionnelle prévoyant que dix des sièges gouvernementaux du Conseil d'administration soient réservés aux États de première importance industrielle.

Les pays communistes réclamaient aussi des changements, mais dans une perspective différente. Pour eux, le problème le plus grave résidait dans l'élection des membres du groupe des employeurs du Conseil d'administration, élection qui se tient tous les trois ans pendant la Conférence. Le groupe des employeurs de la Conférence avait refusé, par principe, d'élire au Conseil d'administration un seul des chefs d'entreprise d'État proposés par les communistes.

Les représentants communistes connaissaient aussi d'autres problèmes. Ils ne réussirent pas à obtenir le nombre de sièges qu'ils voulaient lors des élections des membres des commissions d'industrie de l'O.I.T. Ils s'opposèrent aux méthodes de contrôle de l'O.I.T., lesquelles mettaient en évidence leur non-conformité avec les conventions sur les droits de l'homme. Ils se plaignirent d'être sous-représentés au sein du personnel du B.I.T. et exercèrent des pressions à ce sujet auprès de David Morse. Il faut dire qu'en cela, ils suivaient l'exemple d'autres puissances qui avaient également cherché à placer leurs ressortissants dans des postes d'autorité au B.I.T. La différence tenait à ce que les membres du personnel venant de pays occidentaux recevaient habituellement de l'avancement après quelques années de service au B.I.T.; les Soviétiques empêchaient leurs ressortissants de devenir de véritables fonctionnaires internationaux en les rapatriant à Moscou au terme d'une brève affectation.

David Morse se rendait bien compte que l'aspiration du deuxième pays membre de l'O.I.T. en importance à l'un des postes de directeur général adjoint de l'O.I.T. ne pouvait pas être reportée indéfiniment. Or, la question n'était toujours pas résolue au moment de sa retraite.

Au cours de son long mandat, les activités du B.I.T. avaient connu une forte expansion. Outre l'accroissement de la coopération technique, la principale réalisation, pendant cette période, fut l'accent renouvelé mis sur les questions des droits de la personne, comme en font foi les normes adoptées dans ce domaine, ainsi que la procédure spéciale établie relativement aux droits syndicaux.

Malgré les progrès enregistrés dans le travail de fond de l'O.I.T., les luttes relatives à des questions d'ordre politique et à la question de la structure et du contrôle à l'O.I.T. allaient en s'intensifiant. L'habileté politique et la popularité personnelle de David Morse avaient permis de maintenir un calme relatif, mais, au moment où il savourait les événements marquant le cinquantième anniversaire de l'Organisation, des troubles pointaient à l'horizon.

* * *

Dans un chapitre antérieur, j'ai cité un long passage d'un discours d'Albert Thomas. David Morse avait lui aussi des talents d'orateur exceptionnels et il possédait un style informel qui lui était bien typique.

À une session du Conseil d'administration, en 1967, il fut réélu, après dix-neuf ans de service, pour un autre mandat au poste de directeur général du B.I.T. Plusieurs membres du Conseil soulignèrent à quel point ils étaient heureux de le voir accepter un autre mandat, et certains firent état du sacrifice personnel qu'il faisait en acceptant cette charge.

À la fin d'une longue matinée, alors que je me sentais fatigué, affamé et incapable d'écouter un mot de plus de qui que ce soit, David Morse prit la parole. Or, nous avons tous soudainement oublié notre lassitude, nos antagonismes politiques et, ne serait-ce que brièvement, nous nous sommes sentis amis, unis dans une même lutte.

J'ai la chance de posséder un enregistrement du discours. J'aurais aimé que le lecteur puisse entendre ces mots, avec la voix de David Morse, mais force lui sera de recourir à son imagination. J'en cite un extrait :

> Certains orateurs ont eu l'amabilité de dire qu'il s'agissait en quelque sorte d'un sacrifice personnel de ma part d'accepter de nouveau la charge de directeur général. N'en croyez rien. Je dois mettre immédiatement un terme à cette perception.

Si j'ai, à certains moments, hésité à m'engager dans un nouveau mandat, c'est parce que j'étais ou bien fatigué ou parce que je pensais que l'Organisation avait besoin de changement, ou parce que je croyais qu'un changement serait peut-être dans le meilleur intérêt de l'Organisation. Mais jamais parce que je croyais que rester serait en quelque sorte synonyme de sacrifice personnel pour ma femme ou pour moi-même. C'est un très grand honneur dont je vous suis reconnaissant.

Ce n'est pas un sacrifice — nous nous connaissons depuis tant d'années — parce que cette charge me donne l'occasion non seulement de réalisation professionnelle, mais aussi de satisfaction personnelle. Pourquoi une satisfaction personnelle ? Parce que toutes ces choses que nous accomplissons ensemble ici coïncident avec mes convictions les plus profondes.

En premier lieu, j'exècre la discrimination.

En deuxième lieu, le spectacle de la pauvreté dans le monde me révolte.

Et en troisième lieu, je suis bouleversé par les problèmes de la maladie qui sévit partout dans ce monde, surtout chez les moins privilégiés.

Ensuite, je déteste la guerre, et je suis conscient que si nous allons exercer quelque influence sur le problème de la guerre et de la paix, il faut que nous en attaquions les causes. Je pense que dans cette Organisation, nous avons les moyens, plus que bien des gens ne le pensent, de s'attaquer aux causes qui sous-tendent les générations incessantes de guerre.

Et enfin, je crois, je crois profondément en la fraternité des hommes et en la nécessité de l'amour comme ingrédient de base de cette fraternité. Je crois que ce sont là les éléments pour lesquels nous travaillons tous dans cette Organisation. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici, travailleurs, employeurs et gouvernements.

Et dites-moi, qu'est-ce qu'un homme peut demander de plus que d'assumer une charge officielle qui corresponde si parfaitement à ses convictions personnelles ?

L'enregistrement que je possède de ce discours constitue un bel exemple de l'esprit qui pouvait à l'occasion animer ceux qui participaient aux activités de l'O.I.T.

XIV
Une décennie difficile

Peu après le départ de David Morse, les États-Unis ont commencé à exprimer leur profond mécontentement envers l'Organisation internationale du travail. Dès 1970, le Congrès américain avait voté la retenue du paiement de la contribution des États-Unis au budget de l'O.I.T. En 1975, le gouvernement américain annonçait son intention de se retirer à la fin du délai de deux ans prévu par la constitution de l'O.I.T. En 1977, le Président des États-Unis confirmait le retrait américain. Toutefois, les États-Unis réintégrèrent l'O.I.T. en 1980.

Vu que ce pays assumait 25 % du budget de l'O.I.T., son retrait a eu de graves répercussions sur les travaux de l'Organisation. Le geste des États-Unis a vivement préoccupé leurs amis et alliés, que personne n'a toutefois cru bon d'imiter.

Le mécontentement américain n'avait rien à voir avec les programmes et activités de l'O.I.T., mais tenait plutôt à la perception qu'avaient les États-Unis de l'évolution politique au sein de l'Organisation.

Le présent ouvrage porte avant tout sur la nature et la qualité des travaux de l'O.I.T. En traitant du retrait américain, je m'éloigne de mon propos. Mais on ne peut passer sous silence le contexte politique dans lequel l'O.I.T. fonctionne. Si elle a pu survivre à ces années difficiles, c'est sûrement parce que la plupart de ses membres ont estimé qu'elle accomplissait un travail utile. Examinons tout d'abord le travail qu'elle a réussi à accomplir au cours des années 70; ensuite, nous examinerons les conditions d'ordre politique qui l'ont entravé.

La perte de la contribution financière des États-Unis a eu pour effet inévitable de ralentir les activités de recherche et de documentation de l'O.I.T. et de l'obliger à réduire ses effectifs et le nombre de ses réunions. Les activités de coopération technique du Bureau n'ont pas été grande-

ment touchées, puisque le financement de ces travaux provenait surtout de sources hors budget.

L'élaboration et le contrôle des normes internationales du travail n'ont pas été très affectés. La Conférence a révisé certaines de ses anciennes conventions et en a adopté de nouvelles ayant trait, entre autres, au cancer d'origine professionnelle, aux dangers dans le milieu de travail, au congé-éducation payé et aux mécanismes de consultation tripartite nationale.

Le nouveau directeur général, Wilfred Jenks, introduisit un concept, celui de l'utilisation des conventions de l'O.I.T. comme fondement d'un système de normes du travail équitables en matière de commerce international. Il reprenait ainsi le concept dont s'étaient inspirés, plusieurs années auparavant, les fondateurs de l'O.I.T., à savoir que l'Organisation pourrait atténuer la concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées. L'idée était toujours valable, mais le Conseil d'administration ayant estimé que les modalités d'application n'étaient pas pratiques, l'initiative de Wilfred Jenks reçut un accueil mitigé et ne fut pas poursuivie.

Le Programme mondial de l'emploi, mis sur pied par David Morse, continua de croître avec vigueur. Il attira l'attention grâce à une série de missions rassemblant des économistes, des sociologues et d'autres experts qui se rendirent dans divers pays dont la Colombie, le Kenya et le Sri Lankā. Ces missions formulèrent des plans visant à éliminer le chômage dans des rapports adressés aux gouvernements visés, lesquels, une fois publiés, ont suscité des débats constructifs et contribué à la formulation de politiques.

En 1976, forte des recherches et des projets pilotes réalisés depuis plusieurs années, l'O.I.T. a tenu une Conférence mondiale de l'emploi, laquelle aboutit à une déclaration de principes et de politiques d'application nationale et internationale visant à améliorer la situation de l'emploi à travers le monde. L'innovation principale portait sur une stratégie dite des besoins fondamentaux, selon laquelle chaque pays déterminerait d'abord les besoins de ses citoyens les plus défavorisés en matière d'alimentation, de santé, d'habillement, etc., et ensuite établirait des plans en vue de les combler. Tant les plans que les besoins pourraient varier d'un pays à l'autre, mais l'élément commun serait le recours, dans la mesure du possible, à des méthodes de forte utilisation de main-d'œuvre. Les pays donateurs seraient invités à offrir leurs concours pour la réalisation de ces plans.

Au début des années 70, le Conseil d'administration poursuivait l'examen approfondi des programmes du B.I.T. Une

revue des activités relatives aux conditions de vie et de travail a suscité, après un certain temps, une autre initiative notable du Bureau, soit le Programme international pour l'amélioration des conditions de travail (P.I.A.C.T.). Ce programme, à l'instar du Programme mondial de l'emploi, a donné lieu à l'envoi de missions dans divers pays en vue de les aider à tracer des politiques, formuler des mesures législatives et mettre sur pied des systèmes administratifs. Certains projets ont été exhaustifs; d'autres ont porté sur des secteurs particuliers, par exemple, la santé et la sécurité au travail. Comme ce fut le cas du Programme mondial de l'emploi, les activités locales du P.I.A.C.T. se sont fondées sur des études et des recherches et se sont attirées des fonds du P.N.U.D. et de divers pays donateurs, en plus de crédits au titre du budget de l'O.I.T.

Au cours des années 70, les activités de l'O.I.T. portant sur les droits de la personne prirent de l'ampleur. Les conventions s'y rapportant firent l'objet de nouvelles ratifications. En outre, le nombre de plaintes adressées au Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration s'accrut, ce qui signifiait non pas un accroissement des violations de droits syndicaux dans les pays membres de l'O.I.T., mais plutôt une plus grande sensibilisation et un recours accru à la procédure établie par l'O.I.T. à cet égard. Le comité se dota d'une solide jurisprudence, raffina ses procédures et accrut son influence morale.

Le Conseil d'administration entreprit une étude en profondeur du programme des normes internationales du travail, laquelle aboutit à des résultats mitigés, en ce sens qu'elle ne réussit pas à répondre aux questions fondamentales concernant le rôle et l'objectif des normes, bien qu'elle donnât lieu à certaines améliorations en matière de procédures. Au cours de la même période, les travaux de la Commission de la Conférence sur l'application des normes prirent une allure différente. Par suite du nombre croissant de nouveaux instruments et de nouvelles ratifications, le système de contrôle de l'O.I.T. devenait de plus en plus difficile à appliquer. La mise à jour des cas de non-conformité avec les conventions relatives aux droits de la personne suscita du ressentiment. Tout cela mena à une modification de la composition de la commission. Formée, au départ, d'un petit groupe de délégués rompus à son action et à ses méthodes, la commission s'élargit par l'arrivée d'un grand nombre de délégués intéressés surtout par les répercussions politiques de ses travaux.

Un groupe de délégués, représentant un mélange peu rassurant de dictatures de droite et de la gauche communiste, tenta d'empêcher que le rapport de la commission fût adopté par la Conférence en séance plénière. Leur méthode consistait à s'abstenir plutôt qu'à voter contre le rapport, dans l'espoir qu'il ne serait pas adopté, faute de quorum. Ils y réussirent une ou

deux fois, mais la commission put néanmoins, dans l'ensemble, maintenir le climat de pondération et d'objectivité qui avait toujours caractérisé l'analyse des cas dont elle était saisie.

Au cours de la même décennie, l'O.I.T. entreprit des travaux sur les entreprises multinationales et leurs répercussions sur la politique sociale. À la suite d'une étude effectuée par un comité, le Conseil d'administration adopta une déclaration de principe tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale. S'inspirant de la déclaration, le B.I.T. fit parvenir aux gouvernements un questionnaire sur leurs politiques et sur les activités des multinationales. Le Bureau institua en outre un programme de recherche à cet égard.

Au cours des années 70, l'O.I.T. dépensa beaucoup d'énergie à s'occuper d'une série de problèmes qui, s'ils suscitèrent des réactions passionnées, avaient fort peu à voir avec les activités de l'Organisation. Ces problèmes touchaient surtout les pouvoirs et la structure du Conseil d'administration de même que ses rapports avec la Conférence. On institua donc un groupe de travail sur la structure. Les pays en développement souhaitaient, en particulier, abolir le système des sièges non électifs réservés aux États membres de première importance industrielle. Après de longs marchandages, qui ont duré jusqu'à la fin de la décennie, on a finalement convenu de l'idée, en principe, à condition qu'on puisse trouver une formule prévoyant l'élection d'un nombre déterminé de membres en provenance de chaque région géographique. À mesure que se déroulait la discussion, il devenait évident que la seule formule acceptable nécessiterait un élargissement considérable de la taille du Conseil d'administration. Il ne servait à rien de protester en signalant qu'un élargissement de cette envergure amoindrirait la capacité du Conseil de mener ses travaux avec efficacité. Lorsqu'on parviendra enfin à conclure un accord sur la structure, le petit organe exécutif, créé en 1919, se sera transformé en assemblée d'environ 100 délégués dont un grand nombre étaient accompagnés de plusieurs suppléants.

L'objectif primordial des communistes au sein du groupe de travail sur la structure visait à obtenir une représentation dans le groupe des employeurs du Conseil d'administration duquel ils ont toujours été exclus. Au cours des années 70, tous les efforts déployés en vue de s'entendre sur cette question échouèrent.

Mis à part le débat sur la structure, l'O.I.T. a accompli beaucoup dans les années 70, fait d'autant plus remarquable si l'on considère la réduction de son budget occasionnée par la perte de la contribution des États-Unis.

La série d'événements qui ont abouti au retrait des États-Unis a commencé avec George Meany, président de l'A.F.L.-C.I.O. George Meany faisait partie de l'école syndicaliste de Samuel Gompers qui croyait en la négociation collective, plutôt qu'en la législation du travail, comme moyen d'améliorer les conditions de travail. Monsieur Meany tenait pour suspect tout ce qui était à gauche de ses propres convictions et maintenait qu'un régime, sans entraves, de libre entreprise constituait le meilleur moyen de servir les intérêts des travailleurs. Adversaire inconditionnel du communisme, il se méfiait également des sociaux-démocrates qui dirigeaient les syndicats européens et prédominaient au sein de la Confédération internationale des syndicats libres (C.I.S.L.), à Bruxelles. La C.I.S.L., dont l'influence était prépondérante dans le groupe des travailleurs à l'O.I.T., était tout aussi opposée que George Meany au communisme, mais dans une optique différente.

George Meany souhaitait exporter le système américain des relations industrielles dans les pays du tiers monde. L'A.F.L.-C.I.O. avait établi son propre programme d'aide aux syndicalistes des pays en développement. Une bonne part des fonds provenait de sources non syndicales et allait souvent à des gens dont les qualifications en tant que syndicalistes étaient, abstraction faite de leur anticommunisme véhément, douteuses. Lorsque son programme entra en conflit avec celui de la C.I.S.L., M. Meany retira l'A.F.L.-C.I.O. de la C.I.S.L.

Déjà mécontent de la présence des pays communistes à l'O.I.T., George Meany le devint encore plus lorsque certains de leurs ressortissants furent recrutés par le B.I.T. Peu après le départ de David Morse, un incident se produisit qui exacerba son hostilité. Wilfred Jenks, un traditionnaliste de l'O.I.T., et Francis Blanchard, un Français qui, pendant des années, avait dirigé les programmes opérationnels de l'O.I.T., étaient les deux candidats à la succession de David Morse au poste de directeur général. Les trois membres américains du Conseil d'administration, soit les représentants employeur, travailleur et gouvernement, votèrent pour Wilfred Jenks qui fut élu avec une majorité de deux voix.

Les Soviétiques n'avaient pas appuyé la candidature de Wilfred Jenks. Celui-ci estima néanmoins qu'il n'était pas possible de différer davantage la nomination d'un Soviétique à l'un des postes supérieurs du B.I.T. et il nomma Pavel Astapenko à un poste de directeur général adjoint, fonction largement honorifique et dénuée de pouvoir réel. Wilfred Jenks se rendait compte que ce geste inquiéterait divers membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration, en particulier les Américains. Mais il était déterminé à maintenir l'intégrité de l'O.I.T. en tant qu'organisme indépendant de tout

gouvernement ou groupe d'intérêts. Il s'agissait d'une décision difficile que David Morse avait évité de prendre jusqu'à sa retraite. Wilfred Jenks décida de foncer. Avant d'annoncer la nomination, il en avait informé le délégué gouvernemental des États-Unis qu'il avait également consulté sur la nomination éventuelle d'un Américain à l'un des postes de haute direction du B.I.T., puisque par suite du départ de David Morse, les Américains n'étaient plus représentés à ce niveau.

Lorsqu'il apprit la nouvelle, George Meany fut outré de ce que Wilfred Jenks ait passé outre aux Américains à qui il devait son élection. Il incita le congressiste John J. Rooney, président d'un sous-comité du Comité de l'affectation des crédits de la Chambre des représentants, à convoquer une réunion qui fut à l'origine de la suspension par les États-Unis de leur contribution financière au budget de l'O.I.T.

Comme en fait état le compte rendu des travaux du sous-comité, George Meany fit une déclaration dans laquelle il traça l'historique de la participation soviétique à l'O.I.T. Il affirma que l'Union soviétique, pour en arriver à ses fins relativement à l'O.I.T., avait pour pratique de faire pression sur le directeur général en menaçant de différer le paiement de sa contribution financière à l'Organisation. Le compte rendu contient l'échange qui suit :

> M. ROONEY : Il faudrait faire comprendre à M. Jenks qu'il aurait avantage à perdre les 10 % que représente la contribution de l'Union soviétique plutôt que les 25 % que versent les États-Unis d'Amérique.
>
> M. MEANY : Sauf qu'il ne croit tout simplement pas que les États-Unis agiront.
>
> M. ROONEY : Eh bien, à nous de le détromper...

Quant à sa position sur l'O.I.T., George Meany l'a exprimée au sous-comité dans les termes suivants :

> Nous, du mouvement syndical américain, avons foi en l'O.I.T. et aux objectifs qu'elle poursuit. Mais nous estimons que ces objectifs sont en train d'être tordus et déformés à tel point que si cela continue, l'O.I.T. ne sera plus d'aucune utilité par rapport à son mandat originel, qu'elle n'existera qu'en tant qu'organe international de propagande communiste et qu'elle deviendra certainement une organisation impuissante à servir le bien-être et les intérêts de notre pays.

> Je le répète, nous en sommes rendus au point où, presque à chaque session, nous sommes forcés d'entendre la propagande communiste habituelle de dénigrement de notre pays, laquelle nous dépeint comme des adversaires de la liberté humaine, les champions de l'impérialisme, et j'en passe. À moins que cette situation ne cesse, je dirais que l'O.I.T. ne sera plus d'aucune utilité en ce qui concerne le mouvement syndical américain et en ce qui concerne notre gouvernement. À mes yeux, cette dernière manœuvre, c'est la goutte qui fait déborder le vase — qu'ils soient prêts à placer un Soviétique dans ce poste clef, au sommet de la hiérarchie à Genève, où il peut certainement et, dans très peu de temps, porter gravement atteinte aux intérêts des États-Unis d'Amérique...

Le témoignage de George Meany fut suivi et corroboré par celui d'Edward Neilan, délégué employeur américain à l'O.I.T. Ce dernier fit une remarque intéressante, à savoir que le non-versement de la contribution ne servirait pas à grand-chose, à moins qu'il ne soit assorti d'une déclaration expliquant clairement les raisons qui le motivaient, chose qui ne fut jamais faite.

La décision du sous-comité fut entérinée par le Congrès et ainsi commença une période de cinq ans pendant laquelle les États-Unis ont constamment accusé un arriéré de leur contribution à l'O.I.T., bien qu'ils prissent soin de verser, de temps à autre, un montant suffisant pour conserver leur droit de vote.

On aura compris que George Meany s'était fait une opinion de l'O.I.T. qui tenait fort peu compte des réalisations positives de l'Organisation. Son témoignage, vu sa position de chef du mouvement syndical américain, a dû laisser une impression choquante de l'O.I.T. dans l'esprit des membres de la Chambre des représentants et des autres personnes qui l'ont soit lu, soit entendu. Il y a, dans tout organisme démocratique, le risque d'une manipulation par des éléments subversifs. Mais pour ceux d'entre nous qui connaissions l'O.I.T., George Meany avait exagéré ce risque hors de toutes proportions. Pavel Astapenko n'avait guère le pouvoir de nuire aux intérêts de qui que ce soit, et encore moins à ceux de la puissante Amérique. L'idée que l'O.I.T. risquait sérieusement de devenir un organe international de propagande communiste semblait absurde, surtout en regard d'une organisation qui, plus que tout autre organisme des Nations unies, continuait de soutenir les valeurs occidentales. George Meany avait raison dans la mesure où les discours prononcés à la Conférence contenaient, à l'occasion, des allusions hostiles à la politique étrangère américaine. Cela se déroulait évidemment dans le contexte de l'engagement des États-Unis au Viêt-Nam et, à cette époque, des discours analogues étaient prononcés sur toutes les autres tribunes des Nations unies.

Pour saisir l'intention profonde de George Meany, il faut se rappeler l'indignation des employeurs américains, que j'ai mentionnée plus tôt, lors de l'entrée des Soviétiques à l'O.I.T. en 1954. David Morse et d'autres avaient à ce moment souscrit au principe de l'universalité en vertu duquel tous les pays du monde devaient faire partie de l'O.I.T. Dans l'esprit des représentants travailleurs et employeurs américains, le principe de l'universalité et celui du tripartisme, auquel ils attachaient une plus grande importance, étaient inconciliables. David Morse a expliqué sa position en 1968 :

> Il n'a jamais été question de sacrifier le tripartisme au profit de l'universalité. Le problème a tenu beaucoup plus à la conciliation de ces deux aspects essentiels de la structure de l'O.I.T. À cet égard, il y a eu un certain progrès.
>
> Les événements des quatorze dernières années ont montré que le tripartisme et l'universalité ne sont pas inconciliables. Certains ajustements ont dû être apportés à la procédure et aux méthodes de travail de l'Organisation, surtout à celles de la Conférence internationale du travail, afin de permettre aux délégations tripartites des pays socialistes de participer pleinement à ses travaux. Ces ajustements n'ont pas reçu l'appui unanime des membres de l'O.I.T. Mais ils ont au moins permis à l'Est et à l'Ouest de coexister au sein de l'O.I.T., et il y a eu, ces dernières années, des indices qui portent à croire que la coexistence hostile commence à faire place à une coopération plus active.

David Morse entrevoyait donc l'espoir d'un accommodement graduel entre l'Est et l'Ouest au sein de l'O.I.T. Il faisait preuve d'optimisme. Des gens comme George Meany auraient préféré que les pays communistes fussent exclus de l'O.I.T. Mais si leur présence était inévitable, il fallait que leurs violations des droits de l'homme soient constamment exposées et officiellement critiquées par les divers organismes compétents de l'O.I.T. Il fallait ne laisser aucune de leurs déclarations de principe sans réponse et réfuter tous leurs arguments. Il ne fallait jamais les élire ou les nommer à des postes d'honneur ou d'influence. Les pays occidentaux se devaient d'appuyer les États-Unis dans cette lutte implacable.

Bon nombre de personnes dont les vues étaient modérées partageaient, en partie, l'approche de George Meany. Ceux qui s'intéressent à l'ensemble du système des Nations unies savent qu'il est possible et souhaitable de travailler avec les délégués des pays communistes dans différentes organisations internationales et à des fins diverses. Dans la plupart de ces organismes, on considère tout naturel que les délégués communistes aient le même accès aux honneurs et aux privilèges que les autres délégués. Mais à l'O.I.T., il existe

des différences marquées. Bien que dans bon nombre des activités de l'O.I.T. l'idéologie ne soit pas un facteur, l'O.I.T. s'occupe aussi de questions et de principes relatifs aux droits de la personne et au syndicalisme à l'égard desquels il existe un profond clivage entre la philosophie des pays communistes et celle des pays démocratiques. C'est pour cette raison que les délégués des pays démocratiques, en particulier les représentants employeurs et travailleurs, se sont opposés à l'accès des communistes aux plus hauts honneurs, symboles d'acceptation et de respectabilité.

On aurait pu s'attendre que George Meany, ayant fait payer à Wilfred Jenks la nomination de Pavel Astapenko, se montrât disposé à normaliser progressivement les relations entre les États-Unis et l'O.I.T. Au fur et à mesure qu'on avançait dans la décennie, toutefois, l'horizon s'assombrissait. En 1973, 1974 et 1975, la Conférence de l'O.I.T. a accompli son volume habituel de travaux techniques. Mais pendant ces mêmes années, les pays arabes livraient des batailles politiques qui n'avaient rien à voir avec les activités normales de l'O.I.T. L'Assemblée générale des Nations unies et certaines de ses institutions spécialisées avaient déjà adopté des résolutions qui, sous une forme ou une autre, attaquaient ou condamnaient Israël. Mais au sein de l'O.I.T. et de sa structure tripartite, les Arabes n'ont pas eu la tâche aussi facile. La majorité automatique qu'ils pouvaient rallier à l'Assemblée générale des Nations unies était moins automatique à l'O.I.T.

En 1973, les Arabes ne réussirent pas à faire adopter une résolution condamnant Israël. En 1974, ils y sont parvenus, mais à une majorité de six voix seulement. Et au cours du débat, ils se sont heurtés à une opposition ferme et efficace de la part de dirigeants de syndicats libres dont Joe Morris du Canada et Bob Hawke de l'Australie. En 1975, ils ont remporté leur victoire la plus éclatante avec l'admission de l'Organisation de libération de la Palestine (O.L.P.) à titre d'observateur. Comme l'O.L.P. avait déjà obtenu ce statut à l'O.N.U. et dans certaines de ses institutions, un certain nombre de délégués occidentaux n'étaient pas prêts à s'opposer à cette proposition qui, par conséquent, fut adoptée à une majorité écrasante.

Relire et se remémorer, plusieurs années après, les événements des Conférences de 1973, 1974 et 1975 se révèlent une expérience troublante. Le compte rendu donne une bien faible idée des passions qui agitaient la salle, des tensions, des interruptions des délégués soulevant des motions d'ordre, du tumulte et de l'allure presque menaçante des délégués circulant dans la salle.

Le compte rendu ne décrit pas comment les Arabes et leurs alliés sont sortis de la salle en guise de protestation lorsqu'ils se sont rendu compte que leur résolution ne serait pas adoptée, en 1973, ni leur jubilation l'année suivante quand ils ont réussi à la faire approuver à une faible majorité de six voix. L'une des principales critiques de la résolution de 1973 tenait au fait qu'elle « condamnait » d'abord les politiques des autorités israéliennes dans les territoires occupés et demandait ensuite qu'un comité spécial du Conseil d'administration fît enquête sur ces politiques. En 1974, les Arabes esquivèrent la difficulté en déposant une résolution qui condamnait sans toutefois demander la tenue d'une enquête.

Le rôle joué par Wilfred Jenks à la Conférence de 1973 mérite d'être signalé. Tout juste avant le débat sur la résolution arabe, Wilfred Jenks devait prononcer le discours officiel que fait habituellement le directeur général en réponse au débat de la Conférence sur son rapport. Au cours d'une longue allocution où il a abordé des sujets variés, il observait : « Mais si la Conférence commençait par condamner pour demander ensuite une enquête qui aurait pour objet de confirmer la condamnation portée, elle enfreindrait le principe de la juste procédure sur lequel repose tout ce que nous faisons dans le domaine de l'application des conventions. »

Il est impossible de dire dans quelle mesure l'observation de Wilfred Jenks a contribué au rejet de la résolution arabe lors du vote tenu plus tard, la même journée. Les Arabes en furent fort irrités. Le lendemain, le délégué gouvernemental de la Syrie faisait une déclaration dont nous citons l'extrait suivant :

> Les représentants des pays africains et arabes (...) déplorent l'attitude du secrétaire général de la Conférence, qui s'est départi de son devoir de neutralité en prenant position contre la résolution dans sa réponse à la discussion de son rapport et en pratiquant toutes sortes de manœuvres et de pressions afin de retarder l'examen de cette résolution par l'assemblée plénière de la Conférence.

Plusieurs délégués des pays occidentaux, dont le délégué du Canada, exprimèrent leur appui au geste posé par le directeur général. Il importe de signaler que le délégué gouvernemental des États-Unis se porta aussi à sa défense.

> Parlant, a-t-il déclaré, au nom d'un gouvernement qui a eu des divergences d'opinions avec le directeur général, je crois pouvoir dire avec peut-être plus de sentiment et de conviction que bien d'autres représentants gouvernementaux que la position qu'il a prise, dans son interven-

> tion d'hier, quant à la nécessité de respecter les principes constitutionnels de notre Organisation, devrait être louée et appuyée. Je le remercie de cette déclaration.

Il est à espérer que ces paroles ont pu consoler quelque peu Wilfred Jenks de voir la Conférence, à laquelle il s'était tant dévoué, tourner au désordre et sa propre intégrité attaquée. Moins de quatre mois plus tard, il succombait à une crise cardiaque.

En 1975, l'attitude des États-Unis à l'égard de l'O.I.T. s'est durcie. Après que la Conférence eut voté en faveur de l'admission de l'O.L.P. à titre d'observateur, George Meany a exigé publiquement que le gouvernement américain donne son avis de retrait de l'O.I.T. Le lecteur trouvera peut-être étonnant qu'une demande à ce point lourde de conséquences ait été accueillie aussi facilement. Il est également surprenant qu'au sein du conseil de direction de l'A.F.L.-C.I.O., la position de George Meany ait été, à toutes fins utiles, incontestée. Les raisons de cet état de choses allaient se révéler pour le moins étranges. L'O.I.T. et ses activités étaient malheureusement inconnues du public américain. Le problème — et il n'est pas confiné aux États-Unis — découle des lacunes des programmes scolaires en matière d'information sur l'O.I.T., en particulier, et sur les Nations unies en général. L'homme de la rue ne sait pas grand-chose de l'O.I.T., et les membres des médias, souvent mal informés eux-mêmes, font peu pour corriger cette ignorance. Aussi y eut-il peu de voix pour réfuter les déclarations alarmistes de George Meany.

Monsieur Meany était reconnu par le Congrès américain comme le porte-parole officiel des travailleurs américains et ce, malgré la perte d'effectifs enregistrée par l'A.L.F.-C.I.O. pendant son mandat. Le pourcentage des travailleurs syndiqués diminua aux États-Unis, où il était déjà beaucoup plus faible que dans d'autres pays industrialisés, notamment le Canada, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Suède[6]. Mais George Meany affirmait que les conditions à l'O.I.T. étaient lamentables, et le Congrès était disposé à le croire.

Quant au gouvernement américain, il devait faire face au fait inéluctable que si l'A.F.L.-C.I.O. refusait de participer aux réunions de l'O.I.T., il lui serait impossible d'envoyer une délégation tripartite. Le secrétaire d'État Henry Kissinger avoua à un diplomate canadien qu'il

6. Entre 1960 et 1980, le pourcentage des travailleurs non agricoles syndiqués est tombé de 31 à environ 25 % aux États-Unis, tandis qu'au Canada, il passait de 32 à 37 %. En Grande-Bretagne et en Australie, ce chiffre s'est maintenu à environ 50 % et, en Suède, à près de 90 %.

entretenait de sérieux doutes quant à l'opportunité de donner un avis de retrait de l'O.I.T. On rapporte que, deux ans plus tard, le Président Carter a également hésité à confirmer l'avis. Il semble qu'un de ses conseillers lui ait fait valoir qu'il aurait suffisamment d'ennuis avec George Meany sur des questions de politique intérieure sans chercher à le heurter de front sur cet enjeu de moindre importance.

On dit qu'en 1975, la position de George Meany a reçu l'appui des employeurs et de John Dunlop, secrétaire au Travail. Et ainsi, le secrétaire d'État Henry Kissinger signa la lettre donnant l'avis prescrit de deux ans, laquelle fut transmise au directeur général du B.I.T. le 6 novembre.

Dans sa lettre, Henry Kissinger ne faisait aucune mention de l'incident qui avait provoqué la colère de George Meany, mais évoquait un certain nombre de motifs généraux pour expliquer le geste des États-Unis. La lettre mentionnait tout d'abord que les États-Unis ne souhaitaient pas et ne prévoyaient pas quitter l'O.I.T.; ils avaient l'intention, au cours du délai de deux ans, de « travailler de façon constructive au sein de l'O.I.T. afin d'aider l'Organisation à revenir à ses principes de base et à mieux atteindre ses objectifs fondamentaux ».

La lettre énumérait quatre « sujets fondamentaux de préoccupation », dont le premier était « l'érosion de la représentation tripartite ». Le gouvernement américain, affirmait la lettre, « ne peut pas accepter que les groupes des employeurs et des travailleurs à l'O.I.T. soient assujettis à une domination gouvernementale ».

La lettre accusait ensuite la Conférence de l'O.I.T. d'avoir fait preuve « d'une préoccupation sélective consternante en matière d'application des conventions fondamentales de l'O.I.T. sur la liberté syndicale et le travail forcé. Elle dénonce les atteintes aux droits de la personne dans certains États membres. Elle accorde à d'autres une immunité à cet égard... » (Ce que les Américains qualifiaient de « deux poids, deux mesures ».)

Troisièmement, la lettre accusait la Conférence de l'O.I.T. de ne pas respecter la « procédure établie ». Lors de ses dernières sessions, la Conférence avait adopté des résolutions condamnant certains États membres « en faisant totalement fi de la procédure et des mécanismes établis ».

En dernier lieu, la lettre mentionnait le fait que l'O.I.T. « s'occupait de façon croissante et excessive de questions d'ordre politique qui débordaient largement le cadre de la compétence et du mandat de l'Organisation ». Cette tendance à la politisation, poursuivait la lettre, détournait l'attention de l'O.I.T. de son travail d'amélioration de la condition des travailleurs.

Le gouvernement américain mit sur pied, à Washington, un comité composé du secrétaire d'État, du secrétaire au Travail, d'un représentant de la Maison-Blanche et de dirigeants patronaux et syndicaux, qu'il chargea de suivre l'évolution de la situation à l'O.I.T.

Les doléances exprimées dans la lettre de Henry Kissinger semblaient moins importantes qu'une autre, passée sous silence, ayant trait au fait que les communistes et les Arabes commençaient à dominer un peu trop la Conférence de l'O.I.T. Que l'O.I.T. revienne à « ses principes de base » semblait vouloir dire éviter que des ressortissants des pays communistes n'obtiennent trop de postes de prestige et empêcher les Arabes de présenter des résolutions attaquant Israël. Cela signifiait qu'il fallait également souligner les violations des droits de la personne par les pays communistes au sein de la Commission de l'application des normes et maintenir l'exclusion des employeurs communistes du Conseil d'administration. Cela signifiait en outre juger hors d'ordre toute intervention qui, au cours du débat en séance plénière à la Conférence, attaquait les États-Unis, Israël ou, en fait, tout autre gouvernement.

La réalisation de ces objectifs nécessitait le ralliement de l'appui des pays démocratiques industrialisés et du plus grand nombre possible des pays du tiers monde à la position des États-Unis, ce que le gouvernement américain chercha à obtenir par voie diplomatique. Les réactions furent mitigées. Les accusations des États-Unis, aussi graves fussent-elles, semblaient exagérées à bon nombre de ceux qui connaissaient l'O.I.T. et le travail utile qu'elle accomplissait. Un ambassadeur américain se plaignait à un Canadien du fait que les gouvernements européens, dans leurs rencontres avec les représentants des États-Unis, semblaient vouloir convaincre les Américains que leur perception de l'O.I.T. et leur décision de s'en retirer étaient erronées et qu'ils devraient revenir sur cette décision. L'ambassadeur fit valoir que son gouvernement ne reviendrait sur sa décision de quitter l'O.I.T. que si l'Organisation changeait d'orientation. Par conséquent, la question consistait à savoir non pas comment amener les États-Unis à modifier leur position, mais comment changer l'O.I.T. Cet avertissement brutal et sans ménagement semblait difficile à accepter.

De l'avis du gouvernement canadien, le départ des États-Unis affaiblirait non seulement l'O.I.T., mais tout le système des Nations unies. Il fut décidé, par conséquent, que le Canada ferait tout ce qu'il pourrait pour que les États-Unis restent membres de l'O.I.T.

Les représentants gouvernementaux du Canada prirent donc l'initiative d'organiser à Genève des réunions officieuses des démocraties industrialisées. Ceux qui assistaient à ces réunions souhaitaient voir les États-Unis demeurer au sein de l'O.I.T. Aussi décidèrent-ils de coordonner leurs plans et même de s'astreindre à une certaine discipline dans l'action. Il y eut des exceptions; certains délégués de l'Europe de l'Ouest, participants de longue date aux réunions de l'O.I.T., avaient pris l'habitude d'exercer leur action diplomatique en solo, ce qui aboutissait souvent à des actions surprenantes. Mais dans l'ensemble, le groupe réussit à maintenir sa cohésion et fut bientôt doté d'un nom, soit le groupe I.M.E.C., acronyme de la version anglaise de l'expression « pays industrialisés à économie de marché ». Au début, ce nom suscita des réserves de la part de certains délégués de pays où la participation du gouvernement à l'économie était relativement forte. Quelqu'un fit remarquer que le sigle I.M.E.C. pouvait tout aussi bien signifier « pays industrialisés à économie mixte », ce qui fit rire tout le monde, et le nom fut accepté.

Le groupe I.M.E.C. continue son action à ce jour. Sa création figure au nombre des conséquences les plus importantes de l'avis de retrait des États-Unis. Certains d'entre nous n'étaient pas à l'aise. La création d'un groupe de ce genre semblait renforcer et légitimer l'existence des deux autres principaux groupes gouvernementaux à l'O.I.T., à savoir le groupe des pays communistes qui se disaient « socialistes » et le groupe des 77, qui représentait les pays du tiers monde. Beaucoup d'entre nous espéraient qu'avec le temps, les confrontations s'atténueraient peu à peu à l'O.I.T. et que, par conséquent, ces groupes viendraient à disparaître. Après tout, le groupe des 77 avait été créé, à l'origine, pour faire pression au sein des Nations unies, où il avait cherché à influencer les décisions en matière de politique commerciale et économique. Or, l'O.I.T. s'occupait principalement de la politique sociale, notamment de questions relatives au secteur social et aux droits de l'homme dans le domaine du travail. La répartition des pays en blocs de pression bien délimités ne semblait guère se prêter à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques de ce genre.

Toutefois, il s'agissait là de considérations à long terme; dans l'immédiat, les besoins étaient différents. Nous pourrions qualifier de résultat positif le fait que les réunions de l'O.I.T. furent marquées, en 1976, par un mouvement notable vers la cohésion entre les pays à tendance occidentale, et que le terme I.M.E.C. est entré dans le vocabulaire de l'O.I.T.

La situation du Canada en tant qu'organisateur du groupe I.M.E.C. n'allait pas sans difficulté. Nous nous rendions compte qu'il nous faudrait adopter une attitude plus agressive à l'endroit des pays communistes et de certains pays du tiers monde et courir le risque d'être perçus comme un satellite des États-Unis par les autres délégués à l'O.I.T.

J'avais toutefois l'impression que, dans l'ensemble, nos amis comprenaient et respectaient notre position. Certes, les représentants de l'Europe de l'Ouest ne nous enviaient pas. Lorsque nous avons proposé que la présidence de l'I.M.E.C. devrait reposer sur une formule de rotation et que certains autres gouvernements pourraient à leur tour organiser et convoquer les réunions, invariablement on nous remerciait chaleureusement du travail précieux que nous accomplissions et on nous encourageait vivement à le poursuivre.

Ce serait abuser de la patience du lecteur que de décrire les divers incidents qui ont jalonné les réunions du Conseil d'administration et de la Conférence en 1976 et 1977, lesquelles traitèrent de plusieurs questions liées au travail et au progrès social. Mais les chefs de délégation n'ont pas tellement eu le temps de s'occuper de ces questions. Toute notre attention était rivée sur celles mettant aux prises les Américains, les Soviétiques et les Arabes. Avant même l'ouverture de la Conférence de 1977, nous savions qu'elle aurait une importance cruciale pour l'évaluation que feraient les États-Unis du retour de l'O.I.T. à ses principes de base à un degré suffisant leur permettant de retirer leur avis de retrait. Plusieurs sujets préoccupaient les Américains : les résolutions, les amendements du Règlement de l'O.I.T., la structure de l'O.I.T., les élections à telle ou telle fonction de prestige, les discours en plénière et la Commission de l'application des normes. Il y avait peu de questions de substance; elles revêtaient surtout une importance d'ordre symbolique. Par exemple :

> Aucune résolution condamnant Israël ne fut déposée à la Conférence en 1977 : *un point positif.*
> Le Panamá présenta une résolution condamnant les États-Unis pour leur discrimination à l'endroit des travailleurs panaméens dans la zone du canal : *un point négatif.*
> La Commission des résolutions décida de placer la résolution panaméenne sur sa liste des résolutions prioritaires : *un point négatif.*
> Cette résolution n'atteignit pas le stade de discussion et, par conséquent, n'eut pas de suite : *un point positif.*

La Conférence avait été saisie d'un amendement du Règlement, dont l'objet était d'entraver le dépôt de résolutions condamnatoires. Les délégués en faveur de l'amendement souhaitaient qu'il soit renvoyé à la Commission du règlement. Ceux

qui s'y opposaient voulaient le renvoyer à la Commission de la structure, où il aurait moins de chances d'être adopté. Il s'agissait d'une question de haute importance symbolique qui fit l'objet d'un débat de procédure en séance plénière.

> La plupart des délégués gouvernementaux de l'I.M.E.C. se sont prononcés en faveur du renvoi à la Commission du règlement : *un point positif*.
> Leurs interventions étaient modérées : *un point négatif*.
> Le délégué travailleur des États-Unis a prononcé un discours agressif dans lequel il a critiqué certaines remarques du ministre tunisien des Affaires sociales : aux yeux des Américains, *un point positif*, je suppose, mais une cause d'embarras pour l'I.M.E.C.
> Le ministre tunisien a répliqué avec véhémence aux applaudissements tumultueux des délégués du tiers monde : *un point négatif*, mais les Américains l'avaient cherché.
> Le discours du délégué gouvernemental des États-Unis, qui répondait avec émotion au ministre tunisien en faisant expressément mention de l'avis de retrait américain, suscita de nouvelles réactions hostiles : autre *point négatif*.
> L'amendement fut renvoyé à la Commission de la structure par une large et jubilante majorité : *un point négatif* insultant.

Nul besoin de continuer. Il avait semblé probable qu'avec un peu de patience, la question du Règlement aurait pu éventuellement trouver une solution satisfaisante, mais les Américains attribuèrent une grande valeur symbolique à l'adoption immédiate de l'amendement et provoquèrent une confrontation pénible et stérile.

Après tout cela, le refus de la Conférence d'adopter le rapport de la Commission de l'application des normes sembla, dans l'esprit des membres de l'I.M.E.C., regrettable, mais non surprenant. Après tout, le rapport était blessant et pour les communistes et pour les Arabes, et ces derniers dominaient le groupe des 77. Il importe de signaler que la commission avait réussi à rédiger un rapport objectif qui, même s'il ne fut pas adopté en plénière, constitue une partie du compte rendu des travaux de la Conférence. Qu'il n'ait pas été adopté était certes malheureux, mais les Américains choisirent d'y voir une calamité.

Tout cela était affaire de perception. Les Américains choisirent d'interpréter les événements d'une certaine façon. Après la Conférence, le gouvernement canadien adressa un mémoire au gouvernement américain, dans lequel il donna sa propre interprétation des événements. Il fit remarquer que, malgré les déceptions, on avait tout de même enregistré des progrès.

En premier lieu, aucune suite n'avait été donnée à la résolution de l'année précédente condamnant Israël; c'était là un point positif. En deuxième lieu, le projet d'amendement du Règlement, même s'il n'avait pas été adopté, avait été renvoyé à un groupe de travail pour un examen plus approfondi, ce qui ne constituait nullement une défaite totale. Troisièmement, la Commission de l'application des normes avait accompli du bon travail, même si, pour des motifs compréhensibles, son rapport n'avait pas été adopté par la Conférence. Les mécanismes de l'O.I.T. relatifs à l'examen de l'application des normes pourraient continuer de fonctionner sans entraves. Quatrièmement, les travaux sur la structure se poursuivraient tout probablement par des consultations calmes et informelles. Cinquièmement, les élections aux fonctions de prestige avaient, à notre avis, donné des résultats satisfaisants, en particulier l'élection de Joe Morris, le représentant travailleur canadien, à la présidence du Conseil d'administration.

Nous avons vivement encouragé les Américains à demeurer à l'O.I.T., comme le firent aussi bien d'autres gouvernements. Sa Sainteté le pape adressa une demande en ce sens au Président Carter et à George Meany. Le Congrès du travail du Canada convoqua une réunion des dirigeants syndicaux parmi les plus influents du monde entier, lesquels prièrent instamment George Meany de revenir sur sa décision.

Rien n'y fit. Les Américains reconnurent que tous souhaitaient le maintien de leur présence au sein de l'O.I.T., mais ils n'entendirent pas les déclarations vibrantes qu'ils espéraient en faveur de leurs positions. Pourtant, ce n'était pas qu'ils faisaient sourde oreille. Derrière les « principes » énoncés par le gouvernement américain se profilaient l'extrémisme de George Meany, sa participation hésitante aux affaires syndicales internationales et son hostilité à l'égard non seulement du communisme, mais aussi du mouvement social-démocrate.

Les pays de l'I.M.E.C. souhaitaient que les États-Unis restent membres de l'O.I.T., mais ils voulaient y voir les États-Unis demeurer fidèles aux principes les plus profonds de leur histoire, plutôt qu'aux vœux pieux, teintés d'alarmisme, que renfermait la lettre de Henry Kissinger. Ils voulaient voir les États-Unis ratifier quelques-unes au moins des conventions les plus importantes de l'O.I.T. sur les droits de la personne, lesquelles rehausseraient ainsi leur crédibilité en tant que membre à part entière de l'O.I.T. Ils voulaient y retrouver les États-Unis qu'ils avaient connus par le passé, engagés, lors des réunions de l'O.I.T., à poursuivre les objectifs de politique sociale avec énergie et compétence.

On peut rapidement résumer les conséquences du retrait américain. Le désastre que certains craignaient ne s'est pas produit. Le problème le plus important et le plus urgent fut d'assurer la viabilité de l'Organisation, qui venait de perdre la contribution financière américaine, soit 25 % de son budget. Le directeur général, grâce à la période de deux ans d'avis dont il avait disposé pour parer à cette éventualité, fut en mesure de proposer sans délai un plan de compressions budgétaires de l'ordre de 21 %. Le reste fut comblé au moyen de contributions spéciales des États membres, destinées à faciliter le passage de l'O.I.T. à un niveau de dépenses inférieur. La plupart des pays de l'I.M.E.C., de même que plusieurs pays en développement, firent une contribution volontaire pour venir en aide à l'O.I.T. pendant la période de transition. Les pays communistes, comme il était à prévoir, s'y refusèrent. La contribution du Canada s'éleva à 200 000 $.

Très peu des activités de l'O.I.T. furent supprimées; les coupes furent réparties à travers l'ensemble de l'Organisation, de sorte que l'O.I.T. put continuer à accomplir sensiblement le même travail qu'auparavant, mais à une échelle plus modeste. Il fallut procéder à une réduction considérable des effectifs dont les effets toutefois furent minimisés, grâce à une planification serrée à laquelle participa le syndicat représentant le personnel du B.I.T.

Il serait difficile de déterminer les répercussions à long terme du geste américain. Mais dans les jours qui suivirent immédiatement le départ des États-Unis, il était déjà clair que le coup n'était pas mortel, que d'autres gouvernements n'allaient pas suivre l'exemple américain et que l'O.I.T. continuerait d'exister, malgré le niveau réduit de ses activités.

Au Canada, le retrait américain donna le signal d'une saine réévaluation de la participation canadienne à l'O.I.T. Au début de décembre, le Comité international du travail et des affaires sociales, mis sur pied depuis peu par l'Association des manufacturiers canadiens et d'autres associations d'employeurs, rencontra le ministre du Travail pour discuter de la situation à l'O.I.T. Le comité exprima au Ministre l'avis que bien qu'il ne recommandât pas que le pays suivit l'exemple américain, le moment semblait tout indiqué pour procéder à une réévaluation de l'orientation de l'O.I.T. et de son propre rôle au sein de l'Organisation. Le Ministre fut d'accord, et cela aboutit à certaines études et à la tenue, en octobre 1978, d'une réunion tripartite au cours de laquelle il fut convenu que certaines améliorations aux travaux de l'O.I.T. seraient souhaitables, mais que la pertinence générale de l'Organisation n'était pas remise en cause.

Les craintes de voir l'U.R.S.S. devenir l'influence dominante aux réunions de l'O.I.T. ne se sont pas confirmées. L'objectif soviétique particulier de modifier la structure de l'O.I.T., de façon à accroître le nombre de membres travailleurs et employeurs communistes au sein du Conseil d'administration, se heurta à une résistance aussi vive qu'auparavant. Je me souviens d'une occasion où un délégué soviétique, membre du groupe de travail sur la structure, fulminait au sujet de la nécessité d'un changement et brandissait la menace que l'Union soviétique pourrait elle aussi jouer le jeu du retrait de l'Organisation, si le climat devenait hostile. Par la suite, dans le couloir, je lui dis, à la blague mais sans détour, que rien ne ramènerait les États-Unis à l'O.I.T. plus rapidement qu'un départ soviétique.

Le groupe I.M.E.C. a pu maintenir et renforcer sa cohésion. En fait, s'il y a eu déplacement de la balance du pouvoir au sein de l'O.I.T. après le départ des États-Unis, il se fit au profit du groupe I.M.E.C.

Quant aux pays du tiers monde, malgré la satisfaction d'avoir retiré une plume de la queue de l'aigle, ils ne souhaitaient pas sérieusement voir l'O.I.T. délestée du poids politique des États-Unis et dominée éventuellement par l'Union soviétique. Aux Conférences de 1978 et de 1979, on put constater une plus grande volonté de négocier les solutions aux problèmes.

Après leur retrait, les États-Unis ont continué d'envoyer une délégation en qualité d'observateur aux principales réunions de l'O.I.T. En 1979, George Meany se retira de la présidence de l'A.F.L.-C.I.O. et, l'année suivante, les États-Unis réintégraient l'O.I.T.

Ainsi prenait fin ce que j'ai appelé la décennie difficile de l'O.I.T. J'avais d'abord pensé lui donner le titre de « sombre décennie », car elle fut également déprimante et décevante. Mais étant donné que l'O.I.T. a survécu à son épreuve, le terme « sombre » est peut-être trop fort et le terme « difficile » plus juste.

Tout cet épisode soulève effectivement des questions difficiles pour l'avenir dont la plus sérieuse a trait à la capacité d'un organisme international de maintenir son intégrité dans un monde dominé par les superpuissances. Dans le cas que nous venons de voir, la superpuissance qui créa des problèmes fut les États-Unis. L'Union soviétique n'a pas le pouvoir de créer un impact du même ordre, mais sa présence se fait sentir.

Le Bureau international du travail peut-il effectuer une analyse objective des problèmes contemporains, si ses chercheurs et ses rédacteurs — et leurs supérieurs — doivent constamment ménager les susceptibilités de l'un ou l'autre des principaux pays contribuant à son budget ? Question grave et troublante.

Une façon possible de faire contrepoids à l'influence des superpuissances consisterait à modifier le système des contributions au budget de l'O.I.T. C'est sûrement demander beaucoup à un seul pays que de contribuer jusqu'à 25 % du budget et de s'attendre que ce pays ne se sente pas dans son droit d'y exercer une influence particulière. Il y aurait peut-être lieu de faire en sorte que les six principaux pays qui contribuent versent chacun le même montant, de l'ordre, mettons, de 8 ou 9 %, et que les autres pays paient chacun une somme considérablement plus élevée qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

La responsabilité du bon fonctionnement de l'O.I.T. au cours de sa décennie difficile est retombée sur les épaules de Francis Blanchard, élu directeur général en 1974. Pendant de nombreuses années, il s'était occupé principalement du travail de coopération technique de l'O.I.T. Homme pratique et administrateur averti, orateur plus éloquent qu'envoûtant, Francis Blanchard s'est imposé comme une personne douée de grandes qualités humaines, tournée vers l'avenir, imprégnée des principes de l'O.I.T. et vouée à ses objectifs en matière des droits de la personne. Le Conseil d'administration lui a témoigné son respect en le réélisant deux fois à ce poste.

XV
Une politique qui s'affirme

Après la Seconde Guerre mondiale, le Canada a commencé à participer aux affaires internationales avec plus d'assurance et de maturité. Appuyer les Nations unies devint un élément central de sa politique étrangère, ce qui suscita un intérêt plus soutenu à l'égard des activités de l'O.I.T. Cet intérêt accru revêtit deux formes : une plus grande participation aux réunions de l'O.I.T. à l'étranger et, au pays, un effort renouvelé pour donner suite aux conventions qui relevaient en partie de l'administration des provinces.

En 1946, le ministère du Travail mit sur pied une unité spéciale appelé Direction de l'O.I.T., chargée de se consacrer à plein temps aux responsabilités afférentes à l'adhésion du Canada à l'O.I.T. Son premier directeur, Paul Goulet, a occupé le poste avec distinction pendant près de vingt ans. Pour la première fois, le Canada était en mesure d'élaborer une politique relative à l'O.I.T., de concert avec toutes les parties intéressées. Monsieur Goulet organisa des consultations avec des organisations syndicales et patronales et avec les ministères provinciaux du Travail en vue de résoudre les problèmes complexes de protocole et de procédure qui avaient surgi au Canada, de même que dans nos relations avec l'O.I.T. et les diverses délégations aux réunions de l'Organisation. Il réussit à établir un partage des responsabilités à l'amiable avec le ministère des Affaires extérieures. Profondément loyal aux principes de l'O.I.T., Paul Goulet s'attira le respect et l'affection de ceux avec qui il travailla à cette entreprise.

Pendant la même période, le ministère des Affaires extérieures avait mis sur pied une mission chargée de traiter avec les divers organismes des Nations unies à Genève, dont le B.I.T.

Lorsque le B.I.T. réintégra Genève en 1948, il laissa derrière lui un bureau régional à Ottawa. Quoique petit, ce bureau était le symbole de l'expansion des activités de l'O.I.T. à l'extérieur de l'Europe. On y dispensait des services d'information au public canadien et on y recrutait

des Canadiens pour occuper des postes au B.I.T., à Genève, et pour des affectations à des fins d'assistance technique.

Même si l'O.I.T. amorçait son virage dans le domaine des programmes d'aide technique et des programmes opérationnels, la ratification des conventions de l'O.I.T. demeurait la préoccupation première de ses partisans au Canada. Le Conseil privé ayant rejeté la législation Bennett touchant trois conventions, le Canada se trouvait dans une situation de manquement à ses obligations. La Commission Rowell-Sirois avait recommandé que le Dominion et les provinces décident ensemble de la manière d'appliquer les conventions de l'O.I.T. au Canada.

À la Conférence de Philadelphie de 1944, le délégué travailleur canadien, Percy Bengough, avait proposé une résolution sur la question des États fédératifs. Renvoyée à la Commission constitutionnelle de l'O.I.T. dont la première séance avait été présidée par Paul Martin, alors secrétaire parlementaire du ministre du Travail, la résolution fut, après modification, éventuellement intégrée à l'article 19 de la constitution révisée de l'O.I.T. Elle prévoit une procédure plus élaborée pour traiter les conventions de l'O.I.T. ressortissant à plusieurs champs de compétence, dans un processus de consultation fédérale-provinciale.

Après la guerre, le ministère du Travail formula une procédure qui, espérait-il, permettrait de faire face à la situation. Le principe en était le suivant : si une province promulguait des mesures législatives mettant en vigueur les dispositions d'une convention, elle pourrait communiquer à Ottawa un document officiel pour en informer le gouvernement fédéral. Et quand toutes les provinces auraient transmis un document analogue au gouvernement canadien, ce dernier pourrait ratifier la convention.

L'ébauche de procédure fut envoyée au ministère des Affaires extérieures, qui l'approuva en principe. Mais le ministère de la Justice fit sévèrement observer que la constitution de l'O.I.T. « n'envisage pas la ratification, par un État fédéral, d'une convention ressortissant à l'administration provinciale. Du reste, pour des raisons évidentes, il ne semblerait pas judicieux... »

Le chef de la Direction de la recherche législative du ministère du Travail était à l'époque Margaret Mackintosh, personne résolue, aux opinions fermes. Les Archives ont conservé son commentaire acide sur l'avis du ministère de la Justice : « Absurde ! »

Néanmoins, malgré les pressions exercées par les organisations de travailleurs et autres groupes sur le gouvernement en vue de la ratification d'un plus grand nombre de conventions de l'O.I.T., l'opinion du ministère de la Justice prévalut pendant plusieurs années.

Au début des années 50, le Canada ratifia le plus grand nombre possible de conventions relevant de l'administration fédérale, dont une portant sur l'établissement d'un service d'emploi national et cinq conventions sur la situation des marins. Mais selon la politique prédominante, le gouvernement fédéral ne devait pas chercher à ratifier des conventions de compétence provinciale pour la raison que même si les provinces consentaient unanimement à la ratification d'une convention, un gouvernement provincial élu par la suite pouvait modifier la loi, ce qui placerait le Canada en situation de manquement aux obligations qu'il aurait contractées par la ratification.

Une solution possible à ce problème résidait dans le pouvoir conféré au gouvernement fédéral, aux termes de l'article 56 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de désavouer la loi provinciale incriminée. L'ennui de cette solution, c'était que ce pouvoir de désaveu était tombé en désuétude.

Une autre solution commença à se faire jour. Il s'agissait simplement de ne pas tenir compte de la difficulté. Si une province promulguait une loi réalisant un certain progrès social, il était improbable qu'elle l'abrogerait par la suite. Le risque était toujours présent, mais on pouvait le considérer comme étant plus théorique que réel. Les avantages qu'il y avait à adhérer entièrement au système de l'O.I.T. paraissaient l'emporter sur la difficulté théorique. Il valait la peine, semblait-il, de prendre un risque calculé.

En 1959, le Canada ratifia une convention qu'il savait être en partie de compétence provinciale, à savoir la Convention n° 105 concernant le travail forcé. Le gouvernement qui la ratifiait s'engageait à ne pas recourir au travail forcé comme moyen de coercition politique, de développement économique ou de discipline du travail. Le gouvernement fédéral jugea qu'il pouvait en toute sécurité accepter une obligation de ce genre. Comme le travail forcé n'existait pas au Canada, on pouvait ratifier la convention peu importe où se situait la compétence.

Plus audacieuse, toutefois, fut la ratification de la Convention n° 111 sur la discrimination en matière d'emploi. Elle avait été adoptée par la Conférence de l'O.I.T. en 1958, à la suite d'un débat énergique au cours des deux sessions qui s'étaient déroulées selon la procédure de la

double discussion. Le Canada s'était fait remarquer aux discussions de la commission. Arthur Brown, sous-ministre du Travail du Canada, avait été élu président de la commission en 1958. Allan Campbell, le délégué employeur canadien, avait été vice-président et porte-parole du groupe des employeurs en 1957, et Kalmen Kaplansky, conseiller travailleur canadien, avait été vice-président du groupe des travailleurs en 1957 et en 1958.

La convention visait à éliminer la discrimination fondée sur la race, la couleur, la croyance, l'opinion politique et l'origine nationale ou sociale. Mais comme nous l'avons vu, l'obligation faite au gouvernement qui la ratifiait restait souple. Il s'agissait « de formuler et d'appliquer » une politique destinée à « promouvoir » l'égalité de chances et de traitement. La convention n'exigeait pas l'adoption d'une loi à cet égard, bien qu'elle fît mention de mesures législatives comme un des moyens de la mettre en œuvre.

Le Congrès du travail du Canada et divers groupes de promotion des droits de la personne pressèrent le gouvernement de ratifier cette convention. George Haythorne, qui fut sous-ministre du Travail du Canada pendant la majeure partie des années 60, était convaincu que le Canada pouvait et devait la ratifier. Son principal conseiller sur les questions complexes que cela soulevait était Edith Lorentsen, qui avait succédé à Margaret Mackintosh comme chef de la Direction de la recherche législative.

Edith Lorentsen prépara une analyse des lois et pratiques des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de discrimination dans l'emploi. La plupart des gouvernements avaient déjà adopté des lois sur les pratiques équitables en matière d'emploi et d'égalité de rémunération, lesquelles semblaient toutes conformes à l'objet de la convention.

Pendant leur séjour à Genève pour la Conférence de l'O.I.T. de juin 1962, Edith Lorentsen et George Haythorne organisèrent une réunion avec Wilfred Jenks, la principale autorité du B.I.T. quant aux normes de l'O.I.T. et aux problèmes constitutionnels. Les conseils de Wilfred Jenks furent encourageants. Au cours de l'été, Edith Lorentsen consulta également les provinces.

Plus tard dans l'année, elle soumit au sous-ministre un mémoire où elle lui fit part de ses conclusions. Ce document vaut d'être cité, puisqu'il contient la procédure de ratification de la Convention n° 111 qui fut plus tard appliquée. Edith Lorentsen explique notamment :

> Dans mon rapport sur les questions relatives à l'A.C.A.L.O.[7], en juillet 1962, j'ai souligné l'urgence de ratifier les conventions sur les droits fondamentaux de la personne et indiqué aux provinces qu'il faudrait examiner la position du Canada à l'égard de cette convention dans un proche avenir, et que, lorsqu'elles seraient consultées à cet égard, il y aurait lieu qu'elles examinent d'un nouvel œil la question, en particulier la nature des obligations en cause.
>
> Il est clair que les provinces doivent être consultées, de façon que le gouvernement fédéral puisse s'assurer que la disposition fondamentale de la convention sera appliquée. Il suffirait, je crois, que le ministre du Travail puisse obtenir, de chacun de ses homologues provinciaux, l'assurance que le gouvernement de sa province approuve et applique une politique de non-discrimination, mais on estimera peut-être préférable que le Premier ministre écrive aux Premiers ministres provinciaux. On pourrait signaler que les méthodes adoptées pour donner suite à la politique restent à la discrétion de chaque gouvernement. Je ne crois pas qu'aucun gouvernement provincial aura du mal à confirmer qu'il possède une politique générale de non-discrimination en matière d'emploi.
>
> Si les provinces communiquent les confirmations requises au gouvernement fédéral, celui-ci pourrait procéder à la ratification. À mon avis, il conviendrait de présenter une résolution au Parlement portant approbation de la ratification de la convention, de manière à donner à la ratification le poids d'un accord du Parlement et aussi pour l'entourer d'une publicité favorable.

George Haythorne aborda la question avec le ministre du Travail Michael Starr. Ce dernier soumit la proposition au cabinet, qui l'approuva le 9 mars 1963. Une lettre aux Premiers ministres provinciaux fut rédigée pour la signature du Premier ministre John Diefenbaker, mais à ce moment, il y eut des élections qui aboutirent à un changement de gouvernement.

George Haythorne reprendra plus tard la question avec le nouveau ministre du Travail Allan MacEachen qui, avec l'appui du nouveau ministre des Affaires extérieures Paul Martin, demanda au cabinet d'approuver la ratification, après consultation des provinces. Le cabinet donna son accord en octobre 1963, et la lettre aux provinces, qui ne différait guère de celle rédigée pour John Diefenbaker, fut signée par Lester B. Pearson le 17 octobre. Cette lettre soulignait l'importance de la convention en ces termes :

7. Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière, organisme des ministères fédéral et provinciaux du Travail.

> Je suis persuadé que vous conviendrez qu'il est important pour le Canada de soutenir l'effort international destiné à éliminer toutes les formes de discrimination dans le domaine de l'emploi. La ratification de la convention confirmerait l'existence d'une politique de non-discrimination appliquée par les gouvernements fédéral et provinciaux et serait, je crois, conforme au désir des Canadiens. Elle inciterait à de plus grands efforts en vue d'éliminer toute discrimination qui pourrait exister au Canada et contribuerait sans aucun doute à la réalisation du même objectif dans d'autres régions du monde.
>
> Avant de procéder à la ratification, il serait utile et, à mon sens, approprié, que chaque province confirme qu'elle applique, par des méthodes qu'elle estime lui convenir, une politique de promotion de l'égalité des chances et de traitement eu égard à l'emploi et aux professions, dans l'esprit de cette convention. Je vous saurais gré de me communiquer vos vues à ce sujet dès qu'il vous sera possible.

Aucune province ne s'opposa à cette procédure, et quatre mois plus tard elles avaient toutes signifié leur accord. De plus, les provinces qui n'avaient pas déjà promulgué de loi antidiscriminatoire le firent peu après.

Il restait encore à obtenir l'approbation du Parlement. Cette étape n'était pas essentielle puisque la ratification est un acte d'ordre exécutif, mais on la jugeait souhaitable pour les raisons exposées dans le mémoire d'Edith Lorentsen. On y mit le temps, mais le Sénat donna son accord le 16 juin 1964 et la Chambre des communes, le 13 octobre suivant.

En présentant le projet de ratification à la Chambre des communes, Allen MacEachen fit valoir le caractère soutenu de la lutte contre la discrimination :

> La ratification de cette convention constitue non pas une déclaration selon laquelle nous, au Canada, sommes entièrement libérés du démon de la discrimination en matière d'emploi, mais une affirmation établissant que la politique du Canada, aux niveaux fédéral et provincial, est orientée contre la discrimination dans l'emploi. La ratification de la convention servira d'aiguillon à des efforts accrus en vue d'éliminer toute discrimination qui pourrait exister au Canada, et elle sera la preuve de notre appui à la campagne internationale visant à réaliser le même objectif dans d'autres régions du monde.

À la suite de l'approbation des Communes qui furent unanimes, Paul Martin signa les instruments de ratification le 16 novembre, et Saul Rae, ambassadeur du Canada à Genève, les transmit au B.I.T., où la ratification du Canada fut consignée le 26 novembre 1964.

La ratification de la convention contre la discrimination était importante non seulement en soi, mais aussi en raison du fait qu'elle créait un précédent. Le Canada avait vaincu des obstacles qui, pendant des années, avaient paru insurmontables et il avait démontré son aptitude à traiter les conventions de l'O.I.T. par voie de coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces.

La procédure n'était applicable que dans les situations où toutes les autorités compétentes se conformaient aux dispositions d'une convention donnée de l'O.I.T. Or, la plupart des conventions exigeaient l'adoption de mesures législatives et bien que la législation canadienne fût souvent et en général conforme aux exigences de l'O.I.T., il existait des écarts fréquents d'une compétence à l'autre, même si ces écarts avaient trait à des dispositions plutôt mineures.

La fois suivante, les autorités fédérales eurent recours à ce processus de consultation d'une manière qui allait se révéler embarrassante. Il s'agissait de la Convention n° 45, interdisant l'emploi des femmes aux travaux souterrains dans les mines et qui semblait être appliquée dans l'ensemble du pays. Les provinces donnèrent rapidement leur accord, et la convention fut ratifiée en 1966. En adoptant cette convention en 1935, l'O.I.T. avait suivi ce qui était apparu comme une politique souhaitable de protection des femmes contre des conditions de travail particulièrement dangereuses. Je me rappelle toutefois que, à l'époque de la ratification, Edith Lorentsen avait murmuré qu'elle n'était pas sûre que ce fût là une bonne idée. J'en fus étonné; mais peu de temps après, je me rendis compte — comme beaucoup d'autres — que bien des femmes s'opposaient en principe à des mesures de protection législatives ne s'appliquant qu'aux femmes pour la raison que ces mesures servaient moins à les protéger qu'à faire obstacle à l'égalité des chances d'emploi.

En outre, il devint rapidement évident que les mines modernes n'étaient pas nécessairement les endroits dangereux et sales d'autrefois. Certaines provinces ne tardèrent pas à abroger l'interdiction décrétée contre l'emploi des femmes aux travaux souterrains. Dans les cas où les mesures législatives en question ressortissaient au ministère des Mines plutôt qu'au ministère du Travail, les fonctionnaires intéressés n'étaient généralement pas informés

de l'existence d'une convention de l'O.I.T. à ce sujet ou de sa signification, et la lettre signée par leur Premier ministre (ou ancien Premier ministre) signifiant l'accord de sa province à la ratification de cette convention restait enfouie dans un classeur.

L'action des administrations provinciales provoqua de la consternation chez ceux d'entre nous chargés des questions relatives à l'O.I.T., à Ottawa. Le Canada avait été mis en situation de manquement à l'obligation internationale qu'il avait contractée, avec l'accord des provinces, en ratifiant la Convention n° 45. Cette tournure des événements, à la fois inattendue et embarrassante, portait un coup aux procédures de collaboration si soigneusement élaborées à l'égard des conventions de l'O.I.T. Mais il était également clair que les intérêts du progrès social ne seraient pas servis par une exhortation au maintien de lois provinciales qui semblaient maintenant désuètes. La question fut discutée avec les ministères provinciaux du Travail et avec des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs. Le Canada choisit ensuite la seule option possible et dénonça sa ratification de la Convention n° 45.

Ceci se passait en 1978. J'ai découvert par la suite, à Genève, qu'un seul autre pays, la Suède, avait aussi pris cette mesure. La conviction dominante, au sein de l'O.I.T., semblait que la convention était toujours souhaitable et nécessaire dans de nombreuses régions du globe, où la protection des femmes contre l'exploitation était la principale considération, par opposition à l'égalité des chances, objectif encore bien lointain. Le fait que le Canada eût dénoncé sa ratification fut considéré d'un œil désapprobateur.

En 1966, le gouvernement fédéral sollicita et obtint l'appui des provinces pour la ratification d'une autre importante convention de l'O.I.T., la Convention n° 122 concernant la politique de l'emploi. Adoptée en 1964, elle établit la responsabilité des gouvernements non pas d'« assurer » la plénitude de l'emploi, mais d'« appliquer une politique active visant à promouvoir le plein-emploi, productif et librement choisi ». La politique en question doit « tendre à garantir » qu'il y aura du travail pour tous ceux qui sont disponibles et en quête d'un emploi. La convention ne chiffre pas le taux de chômage qui pourrait être jugé compatible avec l'objectif du plein-emploi.

Lorsque le Canada et d'autres pays démocratiques industrialisés ont voté en faveur de cette convention en 1964 et l'ont ratifiée par la suite, l'impression générale était que les gouvernements pouvaient effectivement gérer leur économie de façon à maintenir le plein-emploi. Les échecs subséquents de leu politique économique à cet égard ont mis les gouvernements

dans la situation équivoque de devoir expliquer à la Commission d'experts de l'O.I.T. que même si leur taux de chômage n'était pas aussi faible qu'ils le voulaient, leurs politiques économiques « visaient » véritablement à assurer le plein-emploi.

La ratification de deux autres conventions de l'O.I.T. a produit des résultats plus utiles. Le Canada a ratifié la Convention n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical en 1972, à la suite d'un long processus d'étude et de consultation avec les provinces. Le domaine des relations industrielles est sujet à controverse. L'adoption et la modification de lois relatives aux droits et activités syndicaux sont chose relativement fréquente dans l'ensemble du Canada. La ratification de la convention lie le Canada au principe de la liberté syndicale et impose ainsi des limites aux restrictions qui peuvent être appliquées. D'importance tout aussi grande est l'effet symbolique de l'adhésion manifeste du Canada au principe de la liberté syndicale, dans un monde où il n'est pas rare que des syndicalistes soient assassinés, torturés, détenus ou exécutés.

S'il est une convention de l'O.I.T. qui, plus que toute autre, a contribué à améliorer les conditions de travail, c'est bien la Convention n° 87. Une fois qu'ils jouissent des libertés que leur garantit cette convention, les syndicats peuvent espérer poursuivre et éventuellement obtenir les avantages énoncés dans d'autres conventions.

Comme pays où les normes du travail sont élevées, le Canada tire avantage de l'adhésion d'autres pays aux principes de la Convention n° 87, ce qui constitue l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements fédéral et provinciaux qui se sont succédé ont collaboré, parfois sans enthousiasme, lorsque les syndicats canadiens ont eu recours à la procédure de plaintes et d'enquête de l'O.I.T. associée à la Convention n° 87.

En 1972, le Canada a aussi ratifié la Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, à la suite, ici encore, d'études et de consultations prolongées. L'obligation faite à un gouvernement qui ratifie cette convention est de « promouvoir » et, dans la mesure où la chose est compatible avec ses méthodes de fixation des taux de salaires, d'« assurer » l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

Cette convention a eu un impact considérable au Canada. Si les objectifs qu'elle vise n'ont pas encore été entièrement réalisés, elle a néanmoins servi de stimulant à une évolution progressive en ce sens.

Lorsqu'elle fut adoptée en 1951, il y avait peu de dispositions législatives concernant l'égalité de rémunération au Canada. À mesure que des lois furent adoptées, elles prévoyaient généralement l'égalité de rémunération pour un travail égal dans le même établissement, ce qui, bien qu'insuffisant par rapport à l'objectif de la convention, représentait quand même un important bond en avant. À l'époque où le Canada ratifiait la convention, l'opinion s'était formée au cours de consultations, selon laquelle les termes « travail similaire ou substantiellement similaire » et « travail à caractère comparable » étaient très près de satisfaire aux exigences de la convention. Plus récemment, l'objectif est devenu l'application du principe du « salaire égal pour un travail de valeur égale », expression qui figure maintenant dans la loi de quelques administrations au pays.

Le Canada a ratifié la convention de bonne foi. Depuis, comme ce fut le cas pour d'autres pays qui l'ont ratifiée, un dialogue s'est engagé avec la Commission d'experts relativement aux progrès accomplis, dialogue qui ne prendra probablement fin que le jour où le Canada aura effectivement réalisé l'application pleine et entière de la convention. C'est là, assurément, un objectif que personne, au sein de la délégation du Canada (et très probablement de bien d'autres délégations), ne croyait réalisable, même à très longue échéance, lorsque la convention fut adoptée en 1951. Je puis l'affirmer avec une certaine assurance, car je représentais le Canada à la commission chargée de cette question en 1950 et en 1951.

Des années plus tard, j'ai dirigé des études sur cette question et j'ai participé aux consultations qui ont abouti à la ratification. C'est Sylva Gelber, alors directrice du Bureau de la main-d'œuvre féminine, qui m'a persuadé que, même si les lois du Canada comportaient des lacunes, il serait utile de profiter de la souplesse des dispositions de la convention et de la ratifier immédiatement, au lieu d'attendre que l'objectif ultime soit atteint. J'ai donc mis de l'avant cette proposition qui fut acceptée par les autorités compétentes. Je me suis trouvé à boucler la boucle pour ainsi dire, lorsqu'on me confia l'honneur de déposer l'instrument de ratification auprès du directeur général du B.I.T. en novembre 1972. Le directeur général était à l'époque Wilfred Jenks. Parmi ceux qui assistèrent à la cérémonie, il y avait Keith Richan, le représentant des employeurs canadiens au Conseil d'administration, Joe Morris, le représentant des travailleurs, et Betsy Johnstone, fonctionnaire canadienne du B.I.T., laquelle avait rédigé les questionnaires et orienté la convention à travers les commissions de la Conférence. Comme l'a souligné Wilfred Jenks : « Il s'agit de sa convention, et cela doit être pour elle une source de très grande satisfaction de la voir enfin ratifiée par un de ses deux pays. J'espère seulement que cette convention sera ratifiée par le pays où elle est née, aussi bien que par le pays qu'elle a adopté et qui l'a adoptée. » (Américaine d'origine, M^me^ Johnstone avait épousé un Canadien.)

Comme il fallait une action des provinces pour permettre au Canada de se conformer aux conventions de l'O.I.T., il était logique que les administrations provinciales participent au processus d'élaboration des conventions. À la première Conférence de l'O.I.T., en 1919, le gouvernement fédéral avait invité chaque province à envoyer un représentant à Washington, aux frais du gouvernement fédéral, pour servir de conseiller à la délégation. Dans les années qui suivirent, lorsque les réunions se sont tenues en Europe, on laissa tomber l'offre d'acquitter les frais. Les provinces n'y ont participé que de temps à autre, et leurs représentants n'étaient pas affectés à des fonctions relatives à la Conférence.

Après la Seconde Guerre mondiale, on prit davantage conscience de l'importance d'une participation des provinces. La nature exacte de leur rôle était remise en question. Les fonctionnaires provinciaux seraient-ils les représentants de leurs provinces respectives ou représenteraient-ils le Canada ?

Il fallut de nombreuses tentatives et de patientes négociations avant de trouver une formule appropriée. De nos jours, en revanche, on reconnaît le principe selon lequel le Canada doit tenir un seul langage sur les questions de politique à Genève. Le délégué d'une province, par conséquent, devient un membre à part entière de la délégation canadienne, et toutes ses dépenses sont payées par le gouvernement fédéral. Il doit parler comme représentant du Canada et non de sa province. S'il fait partie d'une commission de la Conférence, la politique qu'il doit suivre sera celle du pays.

Cette politique « du Canada » n'est toutefois pas exclusivement fédérale puisqu'elle résulte de consultations fédérales-provinciales sur les questions ressortissant aux deux champs de compétence. Ce processus de consultation commence par un échange de correspondance sur les points à l'ordre du jour de la Conférence et est suivi d'une réunion des sous-ministres du Travail fédéral et provinciaux, laquelle se tient à Ottawa un mois avant la Conférence pour décider des politiques à suivre. Et pendant la Conférence, les membres fédéraux et provinciaux de la délégation se rencontrent régulièrement pour analyser l'évolution des travaux.

D'autres raisons justifient la participation des provinces aux activités de l'O.I.T. La rédaction des dispositions précises d'instruments de l'O.I.T. mise à part, la Conférence offre l'avantage de servir de tribune pour une discussion générale sur des questions relatives au travail et de lieu de rencontre où il est possible de se renseigner sur l'expérience des autres pays. Les

provinces du Canada ont leurs propres ministères du Travail dont certains desservent une population de travailleurs plus nombreuse que celle de bien des États indépendants. Il est certes dans l'intérêt du Canada que les provinces puissent profiter de l'ouverture que donne la Conférence sur les politiques et méthodes des autres pays. Par conséquent, les provinces sont également invitées à envoyer à leurs frais des représentants à Genève, en qualité de « représentants provinciaux accompagnant la délégation du Canada », lesquels peuvent assister à la Conférence de l'O.I.T. sans avoir cependant droit de parole. À part cette limitation, les représentants provinciaux participent entièrement aux activités de la délégation canadienne et, en particulier, contribuent aux discussions de politique qui se déroulent au cours des réunions de la délégation.

Le ministère fédéral du Travail a entrepris une série d'études illustrant les lois et pratiques canadiennes dans les domaines visés par les conventions de l'O.I.T. L'initiative a pour objet d'indiquer quelles mesures il conviendrait de prendre dans chaque sphère de compétence, afin de se conformer aux prescriptions de l'O.I.T.

Grâce à ces diverses initiatives, on a ainsi établi un processus selon lequel le Canada, par voie de coopération fédérale-provinciale, peut pleinement satisfaire à ses obligations en vertu de la constitution de l'O.I.T. en ce qui touche les conventions. Il n'y a plus d'empêchement de procédure à la ratification, et le Canada peut ratifier autant de conventions que le permettent ses diverses autorités compétentes.

Pourquoi, dans ces conditions, le Canada n'en a-t-il pas ratifié davantage ? En 1984, nous n'avions ratifié que 26 des 159 conventions adoptées par la Conférence de l'O.I.T.

La principale explication réside manifestement dans le manque de conformité aux prescriptions des conventions. La chose peut étonner, si l'on songe aux normes du travail relativement élevées du Canada; aussi demande-t-elle quelques éclaircissements.

Tout d'abord, le Canada satisfait probablement à la plupart des exigences de la majorité des conventions. Dans les cas où la législation canadienne ne satisfait pas aux prescriptions d'une convention, la divergence est souvent mineure. Certaines conventions entrent dans des détails considérables, renferment des dispositions accessoires qui s'ajoutent aux éléments fondamentaux et sont quelquefois fort précises sur des points d'ordre administratif. Des analyses comparatives des conventions et des lois et pratiques canadiennes démontrent que certaines conventions contiennent soit des exigences mineures appli-

quées au Canada par des méthodes différentes de celles qui sont prescrites, soit des exigences considérées non pertinentes, de valeur discutable, périmées ou en passe de l'être.

Ainsi, nombre de conventions, voire la plupart, ne constituent pas pour le pays des cibles de ratification. Et bien que nous ayons effectivement élaboré un processus de ratification fondé sur la coopération fédérale-provinciale, ce processus doit être mis en œuvre avec discernement. Personne ne veut refaire l'expérience vécue avec la Convention n° 45, où après avoir appliqué le processus et assumé solennellement une obligation internationale, nous avons découvert avoir fait erreur, et il fallut annuler cette ratification réalisée à la suite de tant d'efforts.

La leçon qui semble se dégager de l'expérience, c'est qu'il faut réserver le processus pour les cas qui en valent vraiment la peine. Et il existe effectivement un certain nombre de conventions qui en valent la peine et devraient être considérées comme cibles de ratification par le Canada. Prenons, par exemple, la Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, de même que deux ou trois des plus récentes conventions sur les relations industrielles. C'est probablement le cas aussi de la Convention n° 131 sur la fixation des salaires minimaux et de la Convention n° 102 concernant la norme minimale de sécurité sociale. S'ajoutent à la liste quelques-unes des conventions sur l'hygiène et la sécurité professionnelles, comme la Convention n° 139 sur le cancer professionnel, la Convention n° 148 concernant la protection des travailleurs contre les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail, et la Convention n° 155 sur la sécurité et la santé au travail.

Mais beaucoup de gens peuvent avancer que l'objectif premier est la ratification de la Convention n° 144 concernant les consultations tripartites visant à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail. Si le Canada ratifiait cette convention, il disposerait de mécanismes qui faciliteraient la décision de ratifier ou de ne pas ratifier d'autres conventions. Le Canada, en application de la Convention n° 144, serait tenu de constituer un organisme national tripartite pour étudier l'application des normes de l'O.I.T. Les provinces seraient invitées à participer si elles le désirent, mais chacune pourrait également mettre sur pied son propre organisme tripartite provincial.

Réunir des administrateurs du travail et des représentants d'employeurs et de syndicats constituerait le meilleur moyen de déterminer la suite à donner par le Canada aux normes de l'O.I.T., de façon que des recommandations bien mûries puissent être formulées à l'intention des gouvernements et du public.

Les membres de cet organisme auraient une connaissance pratique suffisante du monde industriel canadien pour pouvoir évaluer l'applicabilité de certaines conventions de l'O.I.T. au Canada. On peut espérer qu'à la longue, ils acquerraient une optique commune de la nature et des travaux de l'Organisation, ainsi que de la valeur de la participation canadienne au système de l'O.I.T. Il n'est évidemment pas question que ce comité tripartite des questions relatives à l'O.I.T. puisse dicter les termes d'une législation du travail au Canada. L'évolution de nos lois se fonde et doit se fonder sur les circonstances et les besoins qui nous sont propres. Les conventions de l'O.I.T. ne sont qu'un facteur parmi d'autres dont les législateurs doivent tenir compte. Mais le comité pourrait donner à la norme internationale un peu plus de poids qu'elle n'en a actuellement.

L'influence de l'O.I.T. au Canada est affaiblie par le peu d'informations sur les questions de l'O.I.T. dont dispose le grand public ou même la minorité intéressée. On ne voit pas comment quelqu'un qui ne participe pas personnellement aux réunions de l'O.I.T. peut se tenir à jour sur les événements à Genève ou sur les politiques ou activités du Canada relatives à l'O.I.T. Les médias fournissent à ce sujet peu de renseignements.

Il semble que dans l'esprit des médias, il se passe peu de chose à l'O.I.T. qui constitue des « nouvelles ». Et, bien sûr, peu de Canadiens exigent d'être tenus au courant de ce qui se passe à l'O.I.T., puisqu'ils n'ont pas les connaissances de base pour évaluer ce genre d'information. Le système éducatif est en grande partie responsable de ce manque d'information. Il se peut que les auteurs des programmes scolaires, les enseignants et les membres des commissions scolaires eux-mêmes ne soient pas suffisamment renseignés sur l'O.I.T. pour se rendre compte de cette lacune dans l'instruction publique au Canada.

Un journaliste qui serait chargé de suivre les activités de l'O.I.T. à partir d'Ottawa devrait d'abord se renseigner sur les questions dont traite l'O.I.T. et, ensuite, apprendre où et comment en étudier le déroulement. Il aurait facilement accès aux renseignements officiels relatifs à l'O.I.T. Mais l'information obtenue de Travail Canada ou du bureau régional du B.I.T. à Ottawa revêt un caractère nécessairement officiel qui vraisemblablement écarte ou minimise la controverse. La tâche la plus intéressante consisterait à dégager les faits qui se dissimulent et à apprendre comment en suivre l'évolution. Cela supposerait un accès raisonnable aux sources, à Genève.

Ce genre de reportage donnerait rarement lieu à des articles à la une, mais il pourrait servir de base à des analyses, des chroniques et des éditoriaux, de même qu'à des interviews radiophoniques ou télévisées.

Si le système de l'O.I.T. a quelque valeur pour le Canada, on pourrait supposer que les travaux de l'Organisation sont susceptibles d'intéresser un plus grand nombre de personnes que n'en compte le petit groupe de spécialistes qui y participent actuellement. On pourrait également supposer que les positions prises à Genève par les délégués canadiens, au niveau du gouvernement, des travailleurs ou des employeurs, puissent, à l'occasion, faire l'objet de commentaires ou d'observations.

* * *

Depuis le milieu des années 50, une participation accrue du Canada aux réunions de l'O.I.T. a été rendue possible, grâce à l'amélioration des moyens de transport entre le Canada et Genève. Je m'estime privilégié d'avoir pu faire l'expérience des anciennes façons de voyager : l'imposant rassemblement des membres de la délégation sur un paquebot descendant le Saint-Laurent pour ensuite traverser l'océan jusqu'à Liverpool; le temps dont on disposait pour lire les documents et discuter de questions de politique tout en faisant une traversée agréable; l'arrêt à Londres et parfois aussi à Paris avant d'arriver à Genève; et enfin, le retour qui durait tout aussi longtemps. Participer à la Conférence annuelle de l'O.I.T. à Genève voulait dire une absence du Canada de près de deux mois. Aujourd'hui, les délégués font le voyage en une nuit et se rendent aux réunions, tout en souffrant des effets du décalage horaire et tenant en mains une pile de documents qu'ils n'ont pas eu le temps d'approfondir.

Au cours des années 50, Arthur Brown a été le premier sous-ministre du Travail du Canada à assister aux réunions de l'O.I.T. avec une certaine régularité. George Haythorne a suivi son exemple dans les années 60. Pendant ce temps, le ministère des Affaires extérieures avait participé aux travaux de Genève par le biais de sa mission auprès des Nations unies en Europe. Les deux ministères apprirent à collaborer dans l'affectation de représentants du Canada à Genève.

Pendant de nombreuses années, les travailleurs canadiens furent représentés par Claude Jodoin, personnage plein d'entrain et extrêmement populaire. Il fut suivi par Kalmen Kaplansky, Joe Morris, Shirley Carr et d'autres dirigeants syndicaux, dont Jean Marchand, qui représentait l'actuelle Confédération des syndicats nationaux, et par des représentants des syndicats des chemins de fer. Chez les employeurs, Harry Taylor, Allan Campbell, Tom Robinson et Keith Richan ont siégé au Conseil d'administration à l'époque où j'y ai participé, et bien d'autres spécialistes des relations industrielles ont assisté à la Conférence. Les Canadiens ont occupé divers postes de prestige à l'O.I.T. En moins d'un quart de siècle, à compter de 1955, quatre Canadiens ont été élus

par le passé aux activités régionales de l'O.I.T., il fait face dorénavant à une incitation renouvelée à surmonter les différences d'ordre linguistique, culturel et politique.

XVI
L'O.I.T. aujourd'hui

Il est temps maintenant de considérer l'O.I.T. telle qu'elle est devenue aujourd'hui, d'examiner le travail qu'elle a accompli et d'envisager ses perspectives d'avenir. Les fondateurs de l'O.I.T., comme nous l'avons vu, espéraient améliorer les conditions de travail en réduisant la concurrence fondée sur les normes du travail. Ces aspirations, que sont-elles devenues ? Sont-elles toujours pertinentes dans le monde actuel ? Est-il possible de les combler ?

Comme nous l'avons constaté, le plan d'une législation internationale du travail n'a pas répondu aux expectatives. Le refus des principales puissances européennes, notamment celui de la Grande-Bretagne, de ratifier la Convention sur les heures de travail et le refus des membres travailleurs et employeurs au Conseil d'administration d'en autoriser la révision aboutirent à une impasse.

Dans ces circonstances, les délégués à l'O.I.T. acceptèrent simplement la situation et se tournèrent vers des objectifs moins ambitieux. Ils adoptèrent en peu de temps une série de nouvelles conventions sans se soucier de leurs ratifications ou non-ratifications rapides par les États membres.

Peut-être y eut-il trop d'insistance en faveur de la réforme d'un trop grand nombre d'éléments. Il en résulta un système moins ambitieux qui retenait beaucoup de la rhétorique propre à la législation ouvrière internationale, mais ayant tacitement renoncé au dessein de réduire la concurrence fondée sur les normes du travail. De fait, le système se limita simplement à établir des objectifs de législation nationale que chaque pays tenterait de réaliser à son propre rythme et selon ses propres priorités.

Le système fit des progrès, fut de plus en plus accepté, consigna un nombre considérable de ratifications et donna lieu à des améliorations en matière de conditions de travail. Il se révéla en outre une contribution ingénieuse à l'évolution du droit international.

Le Bureau international du travail était devenu entre-temps un centre international de renseignements sur les questions du travail et d'études comparatives des politiques et des lois nationales. Il effectua des missions et des enquêtes et publia des ouvrages qui firent autorité. La Conférence constitua un lieu de rencontre pour échanger des renseignements et des expériences. L'O.I.T. se donna donc un rôle utile sans avoir pu toutefois combler les espoirs initiaux.

Pendant leur exil au Canada au cours de la guerre, les dirigeants du Bureau cherchèrent à doter l'O.I.T. d'une fonction importante dans la prise de décisions économiques sur le plan international. Leurs idées furent inscrites dans la Déclaration de Philadelphie, adoptée par la Conférence de l'O.I.T. en 1944. Comme ce fut le cas en matière de législation internationale du travail, ce concept ne fonctionna pas comme on l'avait espéré. D'autres organismes internationaux acquirent plus de puissance dans le domaine économique, mais l'O.I.T. continua à promouvoir l'importance des objectifs sociaux en économie politique.

Pendant les années d'après-guerre, le système des normes de l'O.I.T. prit de l'envergure par suite de l'adoption d'une série de conventions concernant les droits de la personne. L'O.I.T. élabora en outre d'importantes procédures pour l'examen des plaintes alléguant violation des droits syndicaux.

Au cours de la même période, l'O.I.T. participa à l'effort général des Nations unies en vue d'aider les pays en développement. Cela mena à une réorientation majeure des activités du B.I.T., ainsi qu'à une augmentation rapide de son effectif et de son budget. La Conférence de l'O.I.T. continua cependant à mettre l'accent sur les normes internationales du travail.

Lors de son cinquantième anniversaire, en 1969, l'Organisation semblait avoir atteint un degré de prestige élevé pour sa contribution au bien-être de l'humanité, en raison de ses normes, de ses projets de développement, de ses travaux sur les droits de la personne, de ses recherches, de la diffusion d'informations et d'idées, ainsi que de sa promotion des politiques sociales.

Mais l'arrivée des pays communistes et des pays nouvellement indépendants créa, au sein de la Conférence de l'O.I.T., des tensions politiques étrangères à la principale tâche de l'O.I.T. Le retrait des États-Unis dans les années 70 eut des conséquences d'ordre moral et financier. La défection du pays à économie de marché le plus important du monde, pour

des raisons politiques qui ne furent pas bien comprises, avait l'air d'un reproche fait à l'O.I.T. pour ses tentatives d'amener les représentants de tous les systèmes politiques et économiques à se réunir pour étudier objectivement les aspects de leurs systèmes se rapportant au travail.

Au cours des années 80, après le retour des États-Unis, les tensions persistèrent à la Conférence, notamment entre l'Est et l'Ouest. L'espoir de David Morse, selon lequel la coexistence hostile céderait le pas à une coopération plus efficace, ne s'est pas réalisé. Néanmoins, le Bureau a pu poursuivre ses activités.

Si l'on assiste aujourd'hui à une session de la Conférence, on y voit une O.I.T. préoccupée et de normes et de questions politiques. Si l'on visite le B.I.T., on découvre une O.I.T. bien différente. On peut s'entretenir avec des directeurs de programmes sur les droits de la personne, l'emploi, la formation, les relations industrielles et l'amélioration des conditions de travail. On peut discuter des conclusions des travaux de recherches et de leur incidence sur le renforcement des programmes de l'O.I.T., de même que des plus récentes expériences en matière d'assistance technique.

Deux mondes distincts. Le Conseil d'administration fait le pont entre les deux jusqu'à un certain point par l'examen qu'il fait du budget de l'Organisation et des analyses qu'il effectue des divers programmes du B.I.T.

Pour se faire une idée de ce que le B.I.T. accomplit aujourd'hui et de ce que l'on peut attendre de lui dans l'avenir, on doit prendre en compte les ressources humaines et financières dont il dispose. Elles sont importantes sans être immenses, équivalant peut-être à celles d'un ministère moyen du gouvernement canadien.

En avril 1985, l'immeuble de l'administration centrale du Bureau international du travail à Genève était occupé par 614 travailleurs professionnels, avec un personnel de soutien de 780 personnes, pour un total de 1 394 employés. Dans ses bureaux extérieurs, dispersés à travers le monde, le B.I.T. employait 130 spécialistes et 340 employés de soutien. En outre, au cours du même mois, le B.I.T. utilisait les services de 577 experts engagés temporairement pour s'occuper de projets de coopération technique avec l'aide de 741 employés de soutien. Le total des ressources humaines à la disposition du B.I.T. s'établissait donc à 3 182 personnes.

Les ressources financières du Bureau s'élèvent à environ 250 millions de dollars (US) par année. Dans ses propositions budgétaires pour 1986-1987, le directeur général a demandé 267 millions de dollars (US), mais les crédits éventuellement votés pour cette période de deux ans s'élèvent à 253 millions de dollars. Le directeur général estime qu'il recevra une tranche additionnelle de 218 millions au cours de l'exercice biennal au titre de projets de coopération technique, en provenance du Programme des Nations unies pour le développement (P.N.U.D.) et d'autres sources.

Voici deux tableaux pour montrer comment le directeur général a planifié l'affectation des fonds qu'il a sollicités. Le tableau 1 indique comment il se propose de répartir ses 267 millions de dollars entre les différents postes budgétaires. On notera qu'une partie considérable de cette somme vise essentiellement le maintien de l'infrastructure de l'O.I.T., ses réunions, ses publications, ses services de renseignements, etc. Les programmes techniques devaient se voir attribuer 30 % seulement du budget. Toutefois, des fonds bien supérieurs devaient leur être affectés, en provenance de sources extérieures, soit les Nations unies et les pays donateurs de contributions volontaires à l'O.I.T.

Tableau 1

Propositions budgétaires de l'O.I.T. pour l'exercice biennal 1986-1987

	en dollars (US)	% du total
Organes décisionnels (Conférence internationale du travail, Conseil d'administration et principales réunions régionales)	13 200 000	4,9
Gestion générale	6 300 000	2,4
Programmes techniques (y compris les grands programmes du B.I.T., tels les droits de l'homme, l'emploi, les conditions de travail)	82 300 000	30,7
Services et activités de soutien (personnel, administration, documentation, systèmes d'information, etc.)	78 200 000	29,3
Relations (services de soutien aux réunions, relations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, information publique, etc.)	25 300 000	9,5
Services régionaux (bureaux régionaux et nationaux)	67 200 000	25,2
Divers (comprend l'épargne sur les taux de change)	(5 600 000)	(2,0)
Total	266 900 000	100,0

Source : *Propositions de programme et de budget pour 1986-1987* du directeur général.

Le tableau 2 indique la source des fonds relatifs aux divers programmes techniques. Le tableau montre que les programmes du B.I.T. pour la formation, l'emploi et les coopératives rurales tirent le gros de leur revenu du P.N.U.D. et de gouvernements donateurs. En revanche, le B.I.T. acquitte lui-même les frais de ses activités en matière de normes et de droits de la personne. Les fonds au titre des relations industrielles, des conditions de travail, de la sécurité sociale et de la formation des travailleurs proviennent en proportion à peu près égale du budget régulier de l'O.I.T. et de l'argent obtenu d'autres sources.

Tableau 2

Programmes techniques prévus au budget de l'O.I.T., exercice biennal 1986-1987
[en millions de dollars (US)]

	Budget régulier	Nations unies	Autres sources	Toutes les sources	% du total
Normes internationales du travail et droits de l'homme	8,9			8,9	3,2
Promotion de l'égalité	3,3	1,7		5,0	1,8
Emploi et développement	10,5	32,9	28,9	72,3	25,7
Formation	9,0	48,4	27,6	85,0	30,2
Centre international de perfectionnement, Turin	2,3			2,3	0,8
Relations industrielles et administration du travail	6,2	2,3	2,4	10,9	3,9
Conditions et milieu de travail	10,4	9,1	4,0	23,4	8,3
Activités sectorielles	12,5	11,9	16,0	40,5	14,4
Sécurité sociale	4,0	1,6	1,2	6,9	2,5
Information et statistiques sur le travail	10,7	0,6	0,4	11,7	4,2
Institut international d'études sociales et A.I.S.S.	2,5			2,5	0,9
Formation ouvrière	5,4	0,5	6,0	11,9	4,2
Total	85,7			281,3	100,0

Source : *Propositions de programme et de budget pour 1986-1987* du directeur général.

Notes :

En raison d'ajustements, le total de 85,7 millions de dollars ne correspond pas au total de 82 millions qui figure au titre des programmes techniques, au tableau 1. Par exemple, le programme d'éducation ouvrière figure ici en tant que programme technique bien qu'en réalité, il fasse partie du programme de relations figurant au tableau 1.

Le programme d'activités sectorielles comprend les réunions des commissions d'industrie et activités connexes, les entreprises multinationales et les coopératives, ces dernières représentant le gros de l'apport des Nations unies et des autres sources.

Il est difficile de déterminer la part du revenu total du B.I.T. affectée aux activités d'aide aux pays en développement. Cette somme comprend à peu près les fonds en provenance du P.N.U.D. et des pays donateurs, de même que plus de la moitié du budget régulier, ce qui, au total, représente environ 80 % du revenu total du B.I.T.

Le message du budget est clair. D'organisme européen, principalement axé, dans les années 20 et 30, sur les normes et les publications, l'O.I.T. s'est transformée en organisme dont l'activité principale est l'aide aux pays du tiers monde. Évaluant l'O.I.T. dans une perspective occidentale, on ne saurait critiquer le mode de répartition des ressources financières de l'Organisation. Il est dans l'intérêt de tous que l'O.I.T. continue à promouvoir le développement dans le tiers monde. Mais l'aide technique ne contribue que pièce par pièce au développement de pays particuliers, tandis que les normes internationales du travail représentent une solution ambitieuse et à l'échelle du monde aux problèmes sociaux.

Dans cette tentative d'évaluer le travail de l'O.I.T., nous n'avons nullement l'intention de juger la qualité de son action dans les pays du tiers monde. Il semble que l'O.I.T. y accomplit sa mission d'une manière satisfaisante. Année après année, le B.I.T. a financé projet sur projet visant au développement du tiers monde. Et il apparaît qu'après trois décennies, le Bureau a appris comment bien effectuer ce travail et comment tirer le meilleur parti de l'argent reçu.

Il reste à voir comment progresse l'O.I.T. pour ce qui est des normes et autres activités traditionnelles. Je soutiens que même en tenant compte des attentes irréalistes et des difficultés inévitables, le système ne fonctionne pas aussi bien qu'il le pourrait.

Pour débuter sur une note positive, mentionnons que l'O.I.T. a institué une série de normes universellement reconnues comme des modèles de droit et de politique du travail pour les nations. Dans ces normes, la Conférence de l'O.I.T. a énoncé les droits et conditions dont, de l'avis de représentants des employeurs, des travailleurs et des gouvernements, devraient bénéficier tous les travailleurs et toutes les travailleuses. Ces normes s'appuient sur les valeurs humaines et civilisatrices que les hommes et les femmes libres, travaillant dans une société libre, devraient pouvoir espérer trouver dans leur système économique.

Ce travail a été détaillé et, en 1984, il avait été enchâssé dans 159 conventions et 169 recommandations. Mais les chiffres ne

constituent pas l'essentiel. On ne peut se fier au nombre total des instruments pour résumer les valeurs que préconise l'O.I.T. Tous ces instruments ne sont pas rédigés judicieusement et ils n'ont pas tous subi avec succès l'épreuve du temps. C'est en s'attachant au fond et non aux détails qu'il sera possible d'énoncer en peu de mots les conditions et les droits qui s'appliqueraient en matière de travail dans un pays où sont mises en œuvre les normes les plus importantes de l'O.I.T.

En premier lieu, on peut noter que les enfants, dans ce pays, sont exclus du marché du travail. L'accès des jeunes au marché du travail est interdit avant l'âge de quinze ans et avant un âge plus avancé pour les occupations dangereuses. Quand ils auront l'âge de travailler, ils auront droit à l'orientation professionnelle et à une formation professionnelle et technique. Ils pourront compter sur l'aide d'un service d'emploi et aussi sur les efforts déployés par le gouvernement pour ce qui est d'appliquer des politiques visant à créer des emplois.

Ils auront le droit d'adhérer à des syndicats libres et indépendants, qui peuvent, en vertu de la loi, se prévaloir de la négociation collective. Ils ne feront pas l'objet de discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, la nationalité ou l'extraction sociale en matière de recrutement ou d'avancement, et les hommes et les femmes bénéficieront de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Le gouvernement applique une formule de salaire minimum dont le niveau est périodiquement rajusté de manière à correspondre aux hausses du coût de la vie ou à d'autres critères convenables. Les travailleurs ne seront pas congédiés de façon arbitraire.

Il existe des mesures de sécurité sociale pour, entre autres, protéger le travailleur et la travailleuse en situation de chômage, au moment de la vieillesse et en cas d'accident du travail, de maladie et de maternité.

Les travailleurs peuvent s'attendre à un milieu de travail à la fois sûr et salubre, à des heures de travail raisonnables et à des vacances. Ils peuvent être sûrs de toucher rapidement et sans délai leur plein salaire. Ils peuvent espérer améliorer leur formation professionnelle ou s'adapter aux changements industriels d'ordre structural ou technologique, grâce à une formation en cours d'emploi et à un congé d'étude payé.

Les groupes vulnérables comme les travailleurs migrants et les travailleurs autochtones ou indigènes ont droit, si besoin est, à une protection spéciale et ils bénéficient des mêmes avantages que les autres travailleurs.

Rédigées de façon détaillée et prévoyant des modalités précises quant à l'application des droits et des avantages, les conventions et recommandations couvrent des centaines de pages de texte législatif. Mais, essentiellement, elles constituent les conditions et les droits fondamentaux dont les travailleurs doivent bénéficier aux termes des décisions de la Conférence. Et voilà, pourrait-on dire, en quoi consiste l'O.I.T.

On peut dire maintenant de la première réalisation de l'O.I.T. — l'établissement des normes — qu'elle est, en pratique, achevée. Certes, d'autres sujets pouvant faire l'objet de normes de l'O.I.T. continueront d'être mis de l'avant, mais à des intervalles de moins en moins fréquents. Ce qu'il reste principalement à faire, c'est le réglage précis du système et la modification et la révision des normes actuelles, de façon à satisfaire aux nouvelles conditions et aux nouveaux concepts.

L'adoption d'une série de normes du travail souhaitables est une chose; en assurer l'application en est une autre. C'est ici qu'il faut commencer à s'interroger. Bien sûr, d'une manière générale, presque toutes les activités de l'O.I.T., même dans le domaine de la coopération technique, visent la mise en œuvre des normes. Plus précisément, l'O.I.T. possède son propre système de contrôle, qui comprend la Commission d'experts, la Commission de la Conférence sur l'application des normes et la procédure sur les plaintes.

Compte tenu du fait que l'O.I.T. a jusqu'à maintenant accompli tant de travail en matière d'élaboration de normes, on pourrait s'attendre que la Conférence consacre plus de temps à assurer l'application des normes adoptées par le passé. Jusqu'ici, tel n'a pas été le cas. Tous les ans, la Conférence met sur pied quatre commissions chargées d'élaborer de nouvelles normes, mais n'en établit qu'une seule, la Commission sur l'application des conventions et recommandations, pour examiner la mesure dans laquelle les pays se conforment aux normes adoptées antérieurement. Cette commission ne peut espérer étudier qu'un nombre très restreint des cas de non-conformité signalés par la Commission d'experts. Or, il doit exister de nombreux cas de ce genre.

Il faut se demander si la Conférence de l'O.I.T. n'a pas déjà adopté un nombre de conventions trop élevé pour que le système puisse s'en occuper adéquatement. Le nombre total de ratifications des conventions de l'O.I.T. dépasse maintenant 5 000. Quand l'O.I.T. en était à ses débuts, les pays devaient soumettre des rapports annuels sur chaque convention ratifiée. La charge de travail étant devenue trop lourde, on leur demanda de faire rapport tous les deux ans. À l'heure actuelle, l'intervalle est de quatre ans pour la plupart des conventions, quoique, pour un petit nombre de conventions où un

contrôle plus fréquent est souhaitable, en particulier celles sur les droits de la personne, les rapports demeurent exigibles tous les deux ans.

Les 150 pays membres de l'O.I.T. ont ratifié en moyenne 34 conventions chacun. Ce chiffre représente un peu plus de 20 % des 159 conventions adoptées par la Conférence. Supposons que le nombre des ratifications triple pour s'établir à une moyenne de 100 par pays membre. Les pays devraient assumer ainsi un fardeau accru en matière de rapports, le B.I.T. serait submergé par 15 000 rapports qui lui parviendraient au rythme de 4 000 à 5 000 par année. La Commission d'experts et la Commission de la Conférence sur l'application des conventions et recommandations ne pourraient prétendre suffire à la tâche.

Pour un État fédéral comme le Canada, les rapports relatifs à la plupart des conventions doivent contenir des informations touchant les lois et pratiques des provinces en plus des lois et pratiques fédérales. Cela veut dire, pour notre pays, un rapport dix fois plus volumineux que celui d'un État unitaire. Imaginons le travail que représenterait pour le Canada la ratification de 100 conventions !

Est-ce que les résultats sur le plan du mieux-être des travailleurs justifieraient l'effort ? L'idéologie de l'O.I.T. continue de mettre l'accent sur les chiffres : plus de 150 conventions, plus de 5 000 ratifications. Mais à ce stade-ci, les chiffres ne nous renseignent guère sur les progrès réalisés dans l'amélioration réelle des conditions de travail au sein des pays membres. Ce que mesurent les chiffres, c'est l'engagement à l'égard du processus de l'O.I.T. plutôt que la réalisation des objectifs de l'Organisation.

On peut se demander si le système n'est pas en train d'échapper à tout contrôle, produisant un flot énorme de conventions et rappelant ainsi le balai enchanté qui, seau d'eau après seau d'eau, submergeait l'apprenti sorcier.

Il semble que la Conférence pourrait maintenant envisager la possibilité d'axer son action non plus sur l'élaboration de normes, mais sur leur application. Que quatre commissions soient chargées de l'étude de nouvelles normes, mais qu'une seule, débordée, soit chargée de l'application des normes qui existent déjà, cela ne semble pas une répartition raisonnable du travail.

Une nouvelle approche viserait à mettre en relief quelques-unes des conventions les plus importantes de l'O.I.T. La Con-

férence pourrait examiner dans quelle mesure ces conventions sont appliquées, que les gouvernements les aient ratifiées ou non. Elle examinerait les difficultés qui empêchent l'application de ces conventions et explorerait les moyens de les aplanir.

De fait, l'O.I.T. reçoit déjà des rapports à cet égard de la part des pays membres. L'article 19 de la constitution de l'O.I.T. prévoit que chaque membre fasse périodiquement rapport au Bureau en réponse à une décision du Conseil d'administration, sur sa position relative à des conventions qu'il n'a pas ratifiées et sur les obstacles qui empêchent ou retardent la ratification.

Chaque année, le B.I.T. sollicite un rapport de cette nature sur une ou plusieurs conventions ou recommandations choisies. Mais il renvoie ces rapports à ses organismes de contrôle, la Commission d'experts et la Commission de la Conférence sur l'application des conventions et recommandations. Or, la fonction de ces organismes est principalement d'ordre juridique, tandis que les « difficultés » qui font obstacle à la ratification sont habituellement liées aux politiques économiques ou sociales, au stade de développement ou à la crainte de la concurrence commerciale. L'étude de ce genre de difficultés requiert autre chose qu'une expertise juridique.

En outre, compte tenu de sa charge de travail, la Commission de la Conférence sur les applications ne peut accorder, au mieux, que quelques heures d'attention à ces rapports. Ceci apparaît nettement insuffisant. Comme alternative, on pourrait renvoyer ces rapports à une commission distincte qui serait chargée de les examiner dans une optique dépassant la perspective juridique et qui serait en mesure de leur consacrer non seulement quelques heures, mais tout le temps que dure la Conférence.

De cette manière, la Conférence en arriverait à saisir avec plus de clarté l'état des pratiques et politiques mondiales en matière, par exemple, de travail des enfants, d'hygiène et de sécurité professionnelles, de salaire minimum, d'inspection du travail, d'égalité de rémunération, d'égalité de chances, et cetera. Elle pourrait ainsi mieux comprendre la nature des problèmes qui font obstacle à la ratification. Et, au lieu de poser un geste vain en pressant les gouvernements de ratifier davantage, elle discuterait des diverses mesures nationales et internationales susceptibles d'aider à surmonter les difficultés, et elle chercherait à réaliser un accord à cet égard.

Une réorientation de la Conférence vers l'application plutôt que l'élaboration des normes marquerait un pas positif et sti-

mulant. Le défi consisterait à appliquer ce concept dans la pratique. Ce qui importe, c'est de faire le premier pas et d'apprendre par l'expérience. Une initiative de ce genre par la Conférence devrait être soigneusement préparée par le Bureau à la lumière d'informations recueillies non seulement dans les rapports transmis par les gouvernements en vertu de l'article 19, mais aussi à partir d'études indépendantes et d'enquêtes menées sur les lieux.

Il faudrait concevoir des procédures permettant aux commissions tripartites de la Conférence de travailler d'une manière constructive et de se concentrer sur l'objectif qui consisterait à la fois à cerner les difficultés et à proposer des solutions précises, en vue d'une action nationale et d'une action des autres organismes internationaux outre celle de l'O.I.T. Il faudrait aussi trouver le moyen d'empêcher les considérations partisanes propres à empoisonner l'atmosphère et à décourager les efforts visant à traiter objectivement les questions délicates qui pourraient surgir dans le cas de tel ou tel pays.

J'ai exprimé plus tôt l'avis que l'accroissement des activités politiques à la Conférence provenait, en partie du moins, d'un manque d'intérêt, de la part de bien des nouveaux délégués, pour le processus de l'élaboration des normes. Une réorientation de la Conférence vers l'application des normes rendrait les travaux de la Conférence plus importants aux yeux de nombre de ces délégués. De ce fait, la participation aux travaux de la Conférence prendrait une nouvelle signification, et le but en serait justifié.

Il n'y a pas lieu d'abandonner le processus d'adoption de nouvelles normes et de révision des normes existantes. Au contraire, le Code international du travail doit être tenu à jour, et on pourrait peut-être trouver des moyens d'accélérer le processus. Ce qui s'impose, c'est d'arriver à un meilleur équilibre entre les diverses activités de la Conférence de l'O.I.T. L'application des normes mérite une priorité supérieure à celle qu'on lui accorde présentement. C'est là une activité que l'on pourrait aussi poursuivre lors de réunions régionales ou industrielles, afin de les rendre plus utiles.

Les commissions et les conférences consultatives régionales de l'O.I.T. réunissent un nombre plus restreint et plus homogène de délégués que la Conférence. À l'heure actuelle, on déplore que ces réunions n'aient pas le pouvoir de prendre des décisions qui auraient un effet immédiat sur les pays membres ou sur le B.I.T. Leurs conclusions sont communiquées au Conseil d'administration à Genève, lequel maintient un contrôle centralisé sur les travaux de chaque réunion régionale. Si ces réunions permettent d'examiner et d'évaluer les activités du Bureau au sein d'une région donnée, elles ne peuvent pas, en revanche, donner ordre à un centre régional de l'O.I.T. de prendre des

mesures particulières. Les réunions régionales ont tout le potentiel requis pour examiner les difficultés auxquelles font face les pays membres dans l'application des conventions de l'O.I.T. Leurs travaux acquerraient une pertinence accrue si elles procédaient à un examen détaillé de l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T., si elles exerçaient un contrôle sur les activités du B.I.T. au sein de leurs régions respectives et si elles parvenaient à des conclusions sur ces questions.

Les réunions industrielles pourraient, elles aussi, jouer un rôle dans l'examen de l'application des normes de l'O.I.T. Comme les réunions régionales, les commissions d'industrie ont un pouvoir limité. Leurs conclusions prennent la forme de résolutions qui n'imposent pas d'obligations. Les résolutions sont présentées au Conseil d'administration, qui en prend note, les transmet aux gouvernements et étudie toute recommandation relative à une action de la part du Bureau.

Les commissions d'industrie offrent un potentiel intéressant. Si l'internationalisation des affaires débouche un jour sur la négociation collective internationale, on peut raisonnablement penser que cette négociation se fera au sein des industries et qu'elle impliquera les secrétariats professionnels internationaux et les entreprises multinationales, soit individuellement, soit en groupe. Les réunions industrielles tripartites de l'O.I.T. pourraient difficilement servir de mécanisme pour ce genre de négociation, mais leur rôle actuel, en tant que tribune à une discussion internationale des questions industrielles, leur confère un certain relief pour l'avenir. Elles pourraient notamment examiner les divergences en matière de conformité aux normes de l'O.I.T. au sein de certaines industries engagées dans le commerce international.

J'aborderai plus amplement les possibilités d'utilisation des conventions de l'O.I.T. au chapitre suivant.

* * *

Il y a lieu de mentionner maintenant un programme entrepris par l'O.I.T., dans les années 70, lequel n'a pas encore pris l'envergure que l'on pouvait en espérer. Depuis l'établissement de son programme sur les entreprises multinationales, le B.I.T. a produit une documentation considérable sur les politiques sociales des multinationales et leur impact sur les divers pays. En 1977, le Conseil d'administration a adopté une déclaration de principe concernant les entreprises multinationales et la politique sociale. Une commission permanente est chargée d'examiner, par le biais de questionnaires adressés aux gouvernements, la manière dont la déclaration est appliquée.

La déclaration reflète la crainte de voir les gouvernements adopter des mesures discriminatoires à l'égard des multinationales. Ce qui caractérise essentiellement la déclaration, c'est le principe selon lequel les gouvernements devraient adopter une législation fondée sur les conventions de l'O.I.T., les entreprises multinationales devant s'y conformer au même titre que les entreprises purement nationales. Cette approche laisse de côté la question de savoir si les multinationales, prises individuellement, se conforment à des politiques sociales similaires pour leurs employés au sein des différents pays. Elle écarte également la question connexe de l'impact des politiques sociales nationales sur les décisions des entreprises multinationales en matière d'investissement. Elle évite ainsi le problème crucial du rôle des multinationales dans la concurrence internationale fondée sur les différences dans les normes du travail.

* * *

En essayant d'évaluer les réalisations de l'O.I.T., il faut distinguer entre le rendement du Bureau et celui de l'Organisation. En principe, l'Organisation énonce les politiques et le Bureau et ses fonctionnaires internationaux les mettent en œuvre. En pratique, le Bureau a beaucoup à voir avec la planification et la formulation des politiques que le Conseil d'administration et la Conférence adopteront. Cela n'a rien de surprenant si l'on songe que le personnel du B.I.T. travaille à longueur d'année pour l'O.I.T., tandis que les délégués rentrent au pays pour s'occuper de problèmes différents. Les organismes représentatifs exercent un genre de droit de veto ultime sur les activités du Bureau, ceci par l'examen des programmes et en vertu du pouvoir qu'ils détiennent sur le budget de l'O.I.T.

En examinant de telles questions, comme celle de savoir si les travaux de la Conférence et des autres réunions de l'O.I.T. peuvent être améliorés, il faut se souvenir que la tradition fonctionnaliste au sein du Bureau n'est pas complètement disparue. Le contrôle exercé par le Bureau sur l'environnement de l'O.I.T. semble faire partie des aspirations fonctionnalistes. En ce sens, le Bureau n'a pas d'intérêt fondamental à accroître l'efficacité des organismes représentatifs puisque cela pourrait affaiblir sa propre influence. De toute manière, les initiatives de ce genre devraient en principe émaner des organismes représentatifs eux-mêmes. Essentiellement, il appartient au Conseil d'administration d'agir, tout comme il revient aux groupes particuliers, tel l'I.M.E.C., aux employeurs et aux travailleurs, de susciter des changements.

XVII
Les perspectives

L'image de l'O.I.T. qui se dégage de tout ce qui précède dépeint un Bureau s'occupant d'une foule de choses utiles, un système de normes qui a besoin d'un nouveau souffle et des réunions de la Conférence et d'autres organismes de l'O.I.T. qui bénéficieraient d'une meilleure orientation.

Certains aspects de l'O.I.T., même susceptibles d'amélioration, ont davantage besoin d'être défendus contre les attaques, qu'elles soient brutales, subtiles ou indirectes. Tous les gouvernements ne sont pas enchantés des conclusions de l'O.I.T. concernant la non-application des conventions ou la violation de droits syndicaux. Le système de contrôle de l'application des conventions de l'O.I.T., de même que sa procédure d'examen des plaintes, nécessitera, au cours d'un avenir prévisible, la protection de ceux qui en préconisent le maintien.

La sauvegarde de l'Organisation peut bien se révéler primordiale. Pourtant, il vaut la peine d'avoir à l'esprit l'image de ce que l'O.I.T. peut éventuellement devenir. Si nous réussissons à tracer le visage que l'on voudrait donner à l'O.I.T., nous arriverons peut-être à lui insuffler vie, au gré des circonstances.

Le reste du présent chapitre s'adresse à ceux qui aimeraient donner légèrement cours à leur imagination quant aux perspectives futures de l'O.I.T. On pourrait commencer par mesurer le relief actuel de l'Organisation et, pour ce faire, se demander dans quelle mesure l'O.I.T. satisfait au critère Cox-Jacobson d'une organisation internationale traitant de problèmes majeurs et mettant en cause d'importants personnages.

Les problèmes dont s'est occupée l'O.I.T. sont la pauvreté et le chômage, les droits de la personne et les conditions de travail. Ce sont certes des problèmes sérieux.

Pour ce qui est du prestige, les personnalités les plus éminentes ont pris la parole devant la Conférence de l'O.I.T. : souverains, papes, chefs d'État, Premiers ministres. Des ministres et hauts fonctionnaires de ministères du Travail prennent part à ses travaux, de même que des ambassadeurs et autres diplomates de haut rang. Y participent également des dirigeants syndicaux, des présidents d'organisations d'employeurs et des chefs d'entreprise importants. Les signes extérieurs du pouvoir sont là.

Et pourtant, les décisions de l'O.I.T. ne revêtent qu'une importance moyenne pour les gouvernements dans leurs capitales nationales. L'O.I.T. a manqué une première occasion de se donner du relief après la Première Guerre, lorsque ses efforts en vue de l'élaboration d'une législation internationale du travail n'ont pas abouti; elle a raté une deuxième occasion après la Seconde Guerre, lorsque l'effort pour se placer au premier rang des organismes internationaux chargés de la politique économique a échoué.

Ce qui amène à se demander si l'O.I.T. a la capacité de résoudre efficacement ses problèmes. Malgré le nombre des conventions et des ratifications, l'Organisation a-t-elle failli à la tâche de produire un mécanisme propre à une négociation décisive en matière de politique sociale ? Pourrait-elle aspirer à obtenir des accords internationaux qui auraient sur les gouvernements le même impact que, par exemple, les ententes visant à réduire les barrières au commerce international ?

Supposons, à titre d'exemple, qu'un taux de chômage élevé et persistant dans les pays industrialisés, accompagné d'une croissance technologique soutenue, engendre l'opinion selon laquelle il serait possible et souhaitable de réduire la durée du travail. Les revendications syndicales, dans tel ou tel pays, n'obtiennent de la part des employeurs que la réponse suivante : la concurrence rend les concessions impossibles. Impasse. Pourrait-on se tourner alors vers l'O.I.T. dans l'espoir qu'une action internationale contribuerait à diminuer la concurrence ?

Poser la question, c'est y répondre. L'O.I.T., bien qu'originellement conçue pour exercer une action de cette nature, ne correspond plus à ce concept. Pour ce faire, il faudrait un profond changement d'attitude de la part des gouvernements, des employeurs, des travailleurs et du B.I.T. lui-même.

À l'heure actuelle, le point de vue le plus optimiste de l'action de l'O.I.T., c'est qu'elle attire l'attention sur certaines questions, provoque des débats et contribue ainsi à créer une atmosphère propice au changement.

L'O.I.T. a été créée avec en vue la possibilité qu'elle réussirait à atténuer les effets de la concurrence internationale sur les normes du travail. L'idée n'a pas marché dans les années 20. Au cours des années 50 et 60, elle ne semblait pas constituer un élément important dans la détermination des normes du travail.

Aujourd'hui, compte tenu de l'augmentation considérable du commerce, les choses ont changé. La concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées constitue de nouveau un facteur. À l'heure actuelle, les pays industrialisés attachent beaucoup d'importance à la nécessité de réduire les coûts afin de demeurer compétitifs et, par conséquent, les travailleurs doivent lutter pour le maintien des normes. Pendant ce temps, dans les secteurs modernes des pays en développement, les syndicats luttent pour obtenir les droits et les avantages fondamentaux prévus dans les conventions de l'O.I.T.

La concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées est néfaste pour les deux groupes. Cette concurrence a pris de nouvelles formes. Il y a la concurrence entre les entreprises nationales de différents pays, type de concurrence que les premiers partisans d'une législation internationale du travail avaient à l'esprit. Mais, d'importance encore plus grande de nos jours est la concurrence entre les pays en vue d'attirer les investissements. Ils rivalisent dans leurs encouragements aux entreprises multinationales pour qu'elles investissent ou continuent d'investir chez eux, étant conscients du fait que, dans certains secteurs industriels, les multinationales peuvent assez facilement transférer leurs activités d'un pays à l'autre. Ce genre de concurrence existe dans une certaine mesure entre les pays industrialisés. Mais l'aspect qui est nouveau, c'est que celle-ci s'exerce maintenant entre les pays industrialisés et les secteurs modernes des pays en développement. On la retrouve aussi entre les pays eux-mêmes en développement, dans les efforts déployés pour attirer les capitaux des entreprises étrangères. Signalons aussi la concurrence en provenance des pays de l'Europe de l'Est, où la main-d'œuvre est bon marché et contrôlée, et où des entreprises occidentales ont fortement investi (comme l'a démontré le *Vodka-Cola* de Charles Levinson).

Si l'O.I.T. décidait de s'attaquer à ces formes de concurrence, elle pourrait, comme première étape, sélectionner parmi ses normes existantes le petit nombre de normes les plus appropriées à une application au commerce international. On y retrouverait sans aucun doute les normes relatives à la liberté de s'associer en organisations syndicales nationales et internationales à des fins de négociation collective, à l'égalité de rémunération et à l'âge minimum de l'emploi, ainsi qu'aux mesures touchant l'hygiène et la sécurité professionnelles, de sorte que les pays ne pourraient se faire concurrence en autorisant l'utilisation de matières dangereuses pour la santé des travailleurs.

On ne peut toutefois raisonnablement s'attendre que tous les gouvernements ratifient toutes les conventions visées. Règle générale, les pays en développement ne sont pas en mesure d'appliquer les normes de l'O.I.T. à toutes leurs industries. D'autre part, la concurrence commerciale intervient dans des secteurs précis et non à l'échelle de l'économie. Il serait peut-être plus approprié de chercher un accord international entre les gouvernements, en vue de l'application de certaines normes fondamentales de l'O.I.T. aux industries engagées dans le commerce international. Cela supposerait peut-être un plan permettant la ratification de conventions en regard de certaines industries. Mais il serait sans doute plus efficace que les multinationales s'engagent à appliquer les normes fondamentales dans tous les pays où elles exercent des activités, indépendamment de l'adoption ou de la non-adoption, par les gouvernements, de lois prévoyant la mise en œuvre des conventions pertinentes.

Dans la conjoncture où elle évolue aujourd'hui, l'O.I.T. doit tenir compte de l'émergence des multinationales depuis les vingt-cinq dernières années en tant que facteur de problèmes du travail sur le plan international. Les multinationales se sont révélées un moyen efficace de mobiliser les ressources du globe, et il serait absurde de faire machine arrière et de tenter de restreindre leurs activités. Il serait tout aussi absurde de ne pas tenir compte du fait que certaines multinationales ont plus de ressources à leur disposition que la plupart des gouvernements; du fait également que les multinationales ne sont pas démocratiques; et enfin, du fait que leur souci premier ne se situe pas sur le plan de la politique sociale. Il ne s'agit ni de le leur reprocher, ni de se porter à leur défense. Car cette situation résulte de leur nature même en tant qu'élément du système économique international contemporain. Les entreprises internationales fonctionnent conformément au système, tout comme le faisaient les entreprises nationales dans le milieu économique plus restreint qui était celui du XIX[e] siècle.

Du point de vue de la politique sociale internationale, le problème de l'heure consiste à trouver le moyen de faire en sorte que des avantages sociaux découlent effectivement de leurs activités. Les multinationales établies dans les pays en développement versent habituellement des salaires plus élevés et prévoient de meilleures conditions de travail que ne le font les entreprises nationales. Cette pratique est conforme à la déclaration de l'O.I.T. La question qui se pose ici est de savoir si ces conditions de travail sont conformes à celles qu'elles appliquent aux travailleurs des pays industrialisés ou à celles que prévoient les conventions de l'O.I.T. Les salaires qu'elles offrent dans les pays en développement sont évidemment inférieurs. Mais on ne voit pas pourquoi, dans un monde civilisé, les entreprises multinationales ne devraient pas appliquer les mêmes normes d'hygiène et de sécurité professionnelles dans tous les pays et ne pas satisfaire aux

autres normes importantes de l'O.I.T., que les lois nationales les y obligent ou non. Les gouvernements sont parfois plus intéressés à abaisser leurs normes du travail dans le but d'attirer des capitaux qu'à élever ces normes. Les secrétariats professionnels internationaux ont cherché à faire contrepoids à cette tendance dans leurs rapports avec les multinationales, mais avec, jusqu'ici, peu de succès.

L'option qui reste, par conséquent, c'est celle d'une action volontaire de la part des employeurs multinationaux eux-mêmes en vue de réduire la concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées. L'histoire nous apprend qu'à une époque lointaine, bien des « bons » patrons d'entreprises nationales n'aimaient pas être forcés, à cause de la concurrence, à verser de faibles salaires et à fournir des avantages moindres, et qu'ils ont bien accueilli les lois sur les normes minimales qui limitaient ce genre de concurrence. Ces employeurs furent au nombre des premiers partisans d'une législation internationale du travail. Est-il déraisonnable de supposer que les multinationales pourraient volontairement souscrire à des normes internationales du travail si on pouvait trouver le moyen de les appliquer équitablement ? Pourrait-on mettre au point un processus selon lequel les multinationales pourraient elles-mêmes ratifier ou s'engager à appliquer certaines des conventions fondamentales de l'O.I.T. ?

Il faudrait une volonté d'exercer un contrôle, non pas en tant qu'ingérence mais comme mesure de protection mutuelle de toutes les entreprises contre les violateurs éventuels. On pourrait en outre envisager des mesures de sanction pour les mêmes raisons.

Ceux à qui cette approche déplaît, en principe, n'auront pas de mal à trouver des arguments pour s'y opposer. Quant à ceux qui y voient des avantages ou qui estiment qu'elle vaut la peine d'être explorée, la marche à suivre consiste d'abord à l'étudier, à considérer les objections, à trouver des solutions et à essayer de recruter des partisans.

Une tentative de cet ordre, de la part de l'O.I.T., pourrait avoir des conséquences d'une portée considérable. Elle donnerait à la politique sociale un relief qui serait le bienvenu, une percée dans la jungle des échanges internationaux. On peut évoquer les efforts d'Edward Phelan et de Wilfred Jenks en vue de conférer à l'O.I.T., par le biais de la Déclaration de Philadelphie, la responsabilité reconnue d'évaluer les politiques économiques en regard de leur contribution à la réalisation d'objectifs sociaux. Les territoires respectifs de la politique économique et de la politique sociale constituent une question sur laquelle les opinions diffèrent, mais où des accommodements sont possibles. L'O.I.T. a inclu dans son programme de 1986 le projet d'une réunion de haut niveau pour discuter de ces possibilités. Cette réunion rassemblera des cadres supé-

rieurs de la Banque mondiale, du F.M.I., du G.A.T.T., de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement et de l'O.C.D.E., de même que des hauts fonctionnaires des ministères du Travail et des Finances, et des représentants des employeurs et des travailleurs. Au cours de la réunion, on étudiera les effets des échanges internationaux et des politiques financières et monétaires sur l'emploi et la pauvreté et on cherchera un accord quant à des politiques dans lesquelles les objectifs sociaux seraient reconnus. On ne peut que souhaiter voir cette initiative réussir. On peut envisager, dans une vision utopique, que les objectifs sociaux prennent un relief tel que les dirigeants du monde décident de convoquer non seulement des sommets économiques, mais aussi des sommets sur la politique sociale.

La décision d'entreprendre une initiative du genre aurait certainement pour effet de rehausser le prestige de l'O.I.T. Mais là n'est pas la question. Lorsque la position concurrentielle d'une entreprise est fondée sur l'ingéniosité, l'habileté et la compétence, elle exprime les qualités créatrices de l'esprit humain. La concurrence qui repose sur les salaires les plus bas possible, les heures les plus longues et un milieu de travail dangereux et sans protection reflète une conception immorale. L'O.I.T. est née de l'idée qu'il fallait diminuer et atténuer ce type de concurrence, idée qui pourrait de nouveau constituer le principe central de l'Organisation.

* * *

Quand on examine les perspectives d'avenir de l'O.I.T., on y voit assurément la poursuite des travaux du B.I.T. en matière de coopération technique, de recherches et de publications. On y voit également le maintien et le renforcement de la procédure d'enquêtes sur les plaintes alléguant violation des droits de la personne.

Un examen rigoureux de son système de normes devrait viser à dégager des objectifs mieux orientés. Dans le monde actuel, le système pourrait tenter de satisfaire à trois besoins. Il est difficile de prédire si l'O.I.T. a le potentiel requis pour s'orienter dans cette voie. Il faut espérer que oui.

Le premier de ces besoins, donc, consiste à tenter de réduire la concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées. Le deuxième serait d'amener les entreprises multinationales à faire un effort, sur le plan international, pour améliorer les politiques sociales et les conditions de travail. Le troisième, c'est que l'O.I.T. s'efforce, en évitant et les extrêmes d'un système non contrôlé de libre marché et les extrêmes de l'autoritarisme, de continuer à promouvoir les valeurs sociales au sein d'une économie libre et productive.

XVIII
À propos du Canada

Une politique canadienne d'appui à l'O.I.T. repose en premier lieu sur notre appui aux Nations unies et aux politiques qui visent généralement à améliorer les relations entre les nations du monde. Nous pouvons soutenir l'effort de l'O.I.T. en vue de réduire la pauvreté dans les pays en développement pour des raisons humanitaires, mais aussi parce que, en tant que pays où les normes du travail sont élevées, il est clairement dans notre intérêt de favoriser la hausse des normes du travail à l'étranger.

On peut difficilement contester l'appui canadien à l'aide technique que l'O.I.T. fournit aux pays du tiers monde. Le seul point de controverse consiste à savoir si le Canada devrait aussi affecter directement des fonds pour des travaux dont l'exécution relève de l'O.I.T., comme le font un certain nombre de pays européens qui y allouent des montants assez substantiels. Le Canada l'a fait à l'occasion, mais, en général, il a préféré acheminer ces fonds par l'entremise du P.N.U.D. qui, à son tour, les répartit entre divers organismes des Nations unies au titre de projets particuliers. Ce processus, dit de « financement centralisé », permet en principe aux gouvernements de bénéficier de l'aide du P.N.U.D. selon leurs propres préférences et priorités. En théorie, on ne peut y trouver à redire. Le problème, sur le plan pratique, c'est que les ministères chargés du travail ou des questions sociales ont souvent peu de pouvoir dans la hiérarchie nationale et, par conséquent, éprouvent des difficultés à obtenir l'aide dont ils ont besoin. Le cas est frappant dans les pays dont les gouvernements trouvent avantageux de maintenir les normes du travail à un faible niveau et les syndicats en position d'impuissance. Jusqu'ici, les responsables des décisions touchant les programmes d'aide du Canada n'ont pas encore acquis la conviction qu'il pourrait être avantageux pour le pays d'acheminer une part plus importante des fonds par l'intermédiaire de l'O.I.T.

Le Canada a d'ordinaire considéré les normes internationales du travail comme l'activité principale de l'O.I.T. Ces dernières années, toutefois, la question qui a le plus préoccupé les gouvernements

et fédéral et provinciaux, au Canada, a été celle des plaintes déposées à l'O.I.T. par des organisations de travailleurs. Le sujet n'est pas facile à débattre, parce qu'une plainte constitue une accusation selon laquelle un gouvernement a enfreint des normes relatives à des droits syndicaux universellement reconnus. C'est là une affaire pénible, même si l'accusation a trait à une situation beaucoup moins grave que la violence et la répression exercées dans certains pays moins démocratiques.

Il est heureux de constater que les gouvernements, au Canada, ont fourni toutes les informations requises et ont généralement collaboré avec les procédures de l'O.I.T. Ils ont souvent modifié leurs lois ou leurs pratiques lorsque celles-ci ne se sont pas révélées entièrement conformes aux recommandations de l'O.I.T. Dans d'autres cas, les plaintes syndicales ont été trouvées non fondées, ce qui a eu aussi un effet éducatif pour les parties intéressées.

En dernière analyse, l'appui du Canada à l'O.I.T. repose probablement sur notre appui à un capitalisme ouvert à la réforme. Au Canada, l'encouragement donné à l'entreprise concurrentielle a été contrebalancé par la prise en considération de ceux dont l'énergie et les compétences s'adressent à d'autres objets que la concurrence économique. C'est là précisément l'approche de l'O.I.T. La recherche de l'équilibre est un processus dynamique. L'O.I.T. est un moyen, un instrument grâce auquel les valeurs civilisées et humaines que l'Organisation représente peuvent s'exprimer, se redéfinir, s'élaborer et s'appliquer dans les pays membres.

Le principe de l'O.I.T. selon lequel « la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous », est certes toujours valide dans le monde commercial d'aujourd'hui. L'idée de réduire la concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées revêt un intérêt manifeste pour les Canadiens.

Et cela justifie l'appui de principe à l'O.I.T. telle qu'elle existe aujourd'hui. Cela justifierait encore plus l'appui aux efforts déployés pour accroître l'efficacité de l'O.I.T.

Le Canada est bien placé pour promouvoir des améliorations au sein de l'O.I.T. Il est non seulement membre mais président du groupe I.M.E.C., lequel pourrait servir de stimulant à une réforme. Le Canada est également membre de la région des Amériques de l'O.I.T., et, à ce titre, il a la possibilité de discuter, avec les pays latino-américains et ceux des Antilles, de l'objectif commun visant à promouvoir des améliorations sur les plans de la politique sociale et de l'application des normes de l'O.I.T.

En outre, les représentants travailleurs et employeurs canadiens occupent une place respectée au Conseil d'administration de l'O.I.T. et à la Conférence, de même qu'à d'autres réunions de l'Organisation.

Les syndicats canadiens, comme ceux des autres pays, considèrent l'O.I.T. comme « leur » organisation. Elle a pour eux moins de relief aujourd'hui qu'elle n'en avait pour Tom Moore qui attira fortement l'attention sur ses conventions à l'époque où la législation canadienne était loin d'être conforme aux normes de l'O.I.T. Parlant de la pertinence de l'O.I.T., plus récemment, un dirigeant syndical canadien observait que le Canada a besoin d'un monde où le commerce extérieur serait favorisé et fondé sur le respect mutuel. Le Canada a aussi besoin d'un niveau de démocratie aussi élevé que possible dans la communauté mondiale. Le succès de l'O.I.T. dans l'élaboration de normes internationales du travail et la promotion du syndicalisme libre peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Des employeurs canadiens, qui connaissent l'O.I.T., se sont montrés sceptiques quant à sa capacité d'améliorer les conditions de travail dans d'autres pays et ils ont exprimé la crainte que le Canada, membre loyal de l'Organisation, n'accepte des normes susceptibles d'augmenter les frais de main-d'œuvre plus vite qu'ils n'augmentent dans les pays rivaux. Ils ont appuyé les activités de coopération technique de l'O.I.T. Ils ont trouvé valable l'échange d'informations aux réunions et ont souhaité que l'Organisation se concentre davantage sur cet aspect de ses activités, particulièrement lors des réunions des commissions d'industrie.

Au Canada, les attitudes gouvernementales à l'égard de l'O.I.T. ont toujours été influencées par la structure fédérale. À la suite d'une longue période d'expériences plus ou moins réussies, une série de procédures viables a finalement pris forme relativement à la participation des provinces aux travaux et aux réunions de l'O.I.T., ainsi qu'à l'étude, à la ratification et à l'application de ses normes.

Les provinces souhaitaient avoir accès à l'O.I.T. afin de pouvoir se renseigner sur l'expérience d'autres pays et sur les valeurs internationales relatives aux politiques sociales et aux politiques du travail. Elles y sont parvenues. Elles en sont aussi arrivées à participer à l'élaboration des normes internationales dont elles ont à envisager l'application chez elles.

Au Canada, l'intérêt pour l'O.I.T. se limite en grande partie aux personnes directement engagées dans ses activités. Le retrait des États-Unis, dans les années 70, illustre ce qui peut aisément se produire

quand fait défaut l'appui d'un public renseigné. On se sentirait plus à l'aise si, au Canada, l'intérêt était plus vaste et si les programmes de l'O.I.T. et les questions dont elle s'occupe donnaient lieu à des débats éclairés.

Un moyen pour le Canada de définir son intérêt pour l'O.I.T. et son attitude envers ses activités consisterait à mettre sur pied un organisme tripartite chargé des questions de l'O.I.T. Cela pourrait se faire dans le cadre de la Convention n° 144, comme je l'ai suggéré au chapitre XV, mais l'initiative pourrait être prise indépendamment de la décision du Canada de ratifier cette convention.

On pourrait donner le titre de conseil tripartite national sur l'O.I.T. à cet organisme qui aurait une vocation consultative, à savoir la discussion de questions relatives à l'O.I.T. et la formulation de recommandations en vue d'une action canadienne. Les membres en seraient nommés par les organisations de travailleurs et d'employeurs, ainsi que par les ministères du Travail fédéral et provinciaux.

Leur nombre pourrait varier puisqu'il est peu probable qu'un conseil de cette nature puisse vouloir trancher les questions par voie de scrutin. Le conseil procéderait par voie de consensus mais devrait, à l'occasion, s'en tenir à des énoncés de positions en indiquant le point de vue des divers participants ou groupes.

La question de savoir si la presse et le public devraient être admis aux réunions du conseil mérite réflexion. Vu que l'un des buts du conseil serait de sensibiliser le public aux travaux de l'O.I.T., il est normal de supposer que oui.

Les universitaires pourraient constituer une autre catégorie de participants. Cette communauté a fait un apport utile à la Conférence tripartite nationale tenue à Ottawa, en octobre 1969, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'O.I.T. Professeurs et étudiants y assistaient comme « observateurs participants ».

Le conseil pourrait étudier les questions soulevées dans le présent ouvrage, à savoir si la Conférence de l'O.I.T. doit mettre davantage l'accent sur l'application des conventions; si elle doit de nouveau s'engager dans un effort pour réduire la concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées; s'il faut rechercher la collaboration des multinationales dans l'effort visant à améliorer les conditions de travail; si le Canada doit contribuer directement aux programmes d'aide de l'O.I.T.; quelles sont les conventions qui

doivent être considérées comme cibles pour une action gouvernementale, au Canada, soit au palier fédéral, soit au palier provincial; et enfin, quelles sont les normes, politiques ou approches de l'O.I.T. qui peuvent se prêter à une mise en œuvre par les employeurs et les syndicats.

Le conseil pourrait mettre sur pied des comités ad hoc pour s'occuper de problèmes précis. En dépit du fait que sa fonction, comme je l'ai mentionné, serait consultative, le conseil s'attendrait sûrement que ses travaux donneraient des résultats, ce qui éveillerait la passion politique qui, au Canada, a été absente des discussions sur l'O.I.T.

La pertinence de l'O.I.T. pour le Canada restera limitée aussi longtemps que persistera la méconnaissance de ses travaux. Au fil des ans, j'ai toujours trouvé déconcertant le fait que cette institution, pourtant engagée dans des questions vitales et intéressantes, n'attire à peu près pas l'attention des médias et des responsables de l'enseignement.

Si je soulève ce problème, c'est en étant bien conscient que la recherche d'une solution comprend le danger que cette solution soit imposée, ce qui serait contraire aux désirs d'une société libre.

L'établissement d'un conseil tripartite sur l'O.I.T., mis à part ses autres mérites, favoriserait la sensibilisation du public à l'égard de l'Organisation et la diffusion d'idées que les artisans des programmes scolaires seraient peut-être prêts à considérer.

Il est à espérer qu'une certaine connaissance des travaux de l'O.I.T. fera un jour partie du bagage intellectuel normal des Canadiens et qu'ils auront l'occasion d'étudier le concept de l'O.I.T., l'approche internationale aux questions de politique du travail et de justice sociale et les moyens de faire progresser, ici et à l'étranger, cette entreprise de grande importance que constitue l'Organisation internationale du travail.

Notice bibliographique

J'ai puisé abondamment dans les dossiers du ministère du Travail déposés aux Archives publiques du Canada, et l'on m'a également autorisé à me rafraîchir la mémoire à l'égard de dossiers plus récents qui sont toujours au Ministère. J'ai consulté à l'occasion des dossiers des Affaires extérieures qui sont aux Archives, ainsi que le journal et les papiers de Mackenzie King.

Jusqu'à sa disparition, il y a quelques années, la revue officielle du ministère du Travail, la *Gazette du travail*, publiait régulièrement des informations sur la participation du Canada à l'O.I.T. Le B.I.T. diffuse le compte rendu sténographié des travaux des diverses sessions de la Conférence internationale du travail, ainsi que les procès-verbaux et documents connexes du Conseil d'administration. J'ai aussi puisé dans divers autres ouvrages publiés par le B.I.T., y compris le *Rapport annuel du directeur général* à la Conférence, la *Revue internationale du travail* et le *Bulletin officiel*.

Entre autres ouvrages d'ordre général sur l'O.I.T., j'ai souvent consulté : *History of the International Labor Organization*, par Anthony Alcock, New York, 1971; *le Canada et l'Organisation internationale du travail*, par Jean-Pierre Després, Montréal, 1947; *Beyond the Nation State, Functionalism and International Organization*, par E.B. Haas, Stanford, 1964 (étude de sociologie politique contenant une abondante matière historique); « The International Labour Organization: A Canadian Appraisal after Fifty Years », par George V. Haythorne, tiré de *Canadian Public Administration (Administration publique du Canada)*, 1970; *The International Labour Organisation: Its Work for Social and Economic Progress*, par G.A. Johnston, Londres, 1970 (l'auteur fut directeur général adjoint et trésorier du B.I.T.); *Un patron au Bureau international du travail, 1922-1974*, par Pierre Waline, Paris, 1976 (l'auteur fut le délégué des employeurs français à la Conférence et au Conseil d'administration pendant de nombreuses années).

CHAPITRE II

Pour ce chapitre, ma principale source est l'ouvrage en deux volumes intitulé *The Origins of the International Labor Organization*, préparé par le professeur James T. Shotwell et publié à New York en 1934. On y trouve des chapitres rédigés par plusieurs fondateurs de l'O.I.T., dont Ernest Mahaim, sir Malcolm Delevingne, Edward J. Phelan et Harold B. Butler, de même que de nombreux documents essentiels reproduits in extenso.

Les autres sources comprennent « The Washington Conference of the International Labor Organization », par Daniel P. Moynihan, édition automne 1962 de *Labor History*, Tamiment Institute, New York (l'article est tiré de la thèse de doctorat de l'auteur, thèse ayant pour titre « The United States and the International Labor Organization 1889-1934 », excellent travail qu'on ne peut se procurer facilement); *The Lost Peace*, par Harold B. Butler, Londres, 1941, et, du même auteur, *Confident Morning*, Londres, 1950 (des extraits d'autres mémoires, ceux-ci inédits, de Harold Butler, sont inclus dans l'article de Daniel Moynihan paru dans *Labor History*); *Labour as an International Problem*, publié à Londres, en 1920, par E. John Solano (renferme un chapitre rédigé par Arthur Fontaine d'où j'ai tiré une citation); *The International Labour Organization — The First Decade*, Londres, 1931 (rédigé sans nom d'auteur par divers employés du B.I.T.); *From Workshop to War Cabinet*, par George N. Barnes, Londres, 1921, et *History of The International Labour Office*, Londres, 1926.

CHAPITRE III

La source majeure est ici la notice biographique d'Edward Phelan intitulée *Yes and Albert Thomas*, Londres, 1936 (la version française s'intitule *Albert Thomas et la création du B.I.T.*).

Je me suis également servi, pour ce chapitre, de l'étude de James Shotwell déjà citée, de *Portraits by Inference* de Humbert Wolfe, Londres, 1934, et d'*International Social Policy*, d'Albert Thomas, B.I.T., Genève, 1948 (la version originale a paru à Genève en 1947 sous le titre *Politique sociale internationale*).

CHAPITRE IV

Les événements rapportés dans ce chapitre sont tirés des procès-verbaux des sessions du Conseil d'administration. L'interprétation de leur importance est la mienne propre. J'ai eu également accès aux dossiers du ministère britannique du Travail pour les années 20 (aujourd'hui ministère de l'Emploi), grâce au concours de Jenny Dimond.

CHAPITRES V, VI ET VII

Ces chapitres ont été rédigés principalement à partir des dossiers du ministère du Travail déposés aux Archives publiques et d'après la *Gazette du travail*.

Le rôle du Canada dans les débuts de l'O.I.T. est décrit dans *Canada and the Founding of The International Labour Organization*, par Frank E. Burke et John A. Munro, publié par le ministère des Affaires extérieures en 1969. J'ai consulté en outre *Canada at The Paris Peace Conference* par G.P. de T. Glazebrook, Toronto, 1942; *Documents on Canadian External Relations, Volume 2, Paris Peace Conference*, publié par R.A. MacKay en 1969, et le volume 2 de *Robert Laird Borden: His Memoirs*, Londres, 1938.

Le *Canadian Congress Journal* des années 20 a publié de nombreux articles sur l'O.I.T., souvent signés Tom Moore.

Les mémoires de Violet Markham s'intitulent *Return Passage*; ils ont été publiés à Londres en 1953.

CHAPITRE VIII

Principales sources : compte rendu des travaux de la Conférence de l'O.I.T.; procès-verbaux du Conseil d'administration; dossiers du ministère du Travail et travaux d'Anthony Alcock et de E.B. Haas déjà cités.

CHAPITRE IX

Principales sources : dossiers du ministère du Travail; compte rendu des travaux de la Conférence de l'O.I.T. et du Conseil d'administration. Les lignes citées de Donald M. Page sont tirées de sa thèse de doctorat intitulée « Canadians and The League of Nations before The Manchurian Crisis », 1972. J'ai aussi consulté l'ouvrage de S. Mack Eastman intitulé *Canada at Geneva*, Toronto, 1946.

CHAPITRE X

Principales sources : compte rendu officiel des débats de la Chambre pour l'année 1935; la *Gazette du travail*. Aussi : « The Constitutional Capacity of Canada to Give Effect to International Labour Convention », par C. Wilfred Jenks, tiré de *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Londres, novembre 1934 et février 1935.

CHAPITRE XI

Principale source : *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, par Robert W. Cox, Harold K. Jacobson et autres, Yale, 1973.

CHAPITRE XII

Divers auteurs ont donné leur version de l'histoire du déménagement du B.I.T. au Canada. Edward Phelan en a décrit les circonstances dans une série d'articles parus entre 1954 et 1957 dans *Studies*, revue trimestrielle publiée à Dublin. Wilfred Jenks en donne un compte rendu dans « L'O.I.T. pendant la guerre », tiré à part de la *Gazette du travail* publié en 1969. La brève version de Frances Perkins a paru dans *The Roosevelt I Knew*, New York, 1946. La version d'Anthony Alcock fournit d'autres renseignements.

J'ai eu la chance de recevoir de Carol Riegelman Lubin, qui habite New York, un extrait du livre qu'elle prépare sur l'O.I.T. Madame Lubin a été employée par le B.I.T. peu avant la guerre. Son ouvrage est bien documenté; il donne des détails et explique aussi des mobiles que j'ignorais.

J'ai utilisé des matériaux tirés des Archives publiques du Canada et des Archives de l'université McGill. Le 25 juillet 1940, Mackenzie King a consigné dans son journal intime la rencontre avec « M. Chas. Vining, président du Bureau national du travail, Société des Nations ». D'après le contexte, il saute aux yeux qu'il s'agit de John Winant du B.I.T.

CHAPITRES XIII ET XIV

Ces chapitres reposent sur mes souvenirs personnels, complétés par des dossiers officiels canadiens et des dossiers de l'O.I.T. J'ai puisé aussi dans les travaux de Haas, d'Alcock et de Cox-Jacobson.

Dans *Participation of The United States in The International Labor Organization*, université de l'Illinois, 1959, John B. Tipton donne un compte rendu bien documenté des positions des employeurs, des travailleurs et du gouvernement américains à l'égard de l'O.I.T. pour ce qui est des questions idéologiques. Un important article de Robert Cox, « Labor and Hegemony », paru dans *Foreign Affairs*, Stanford, été 1977, fait une analyse des événements qui ont abouti au retrait des États-Unis de l'O.I.T. Un ouvrage de Walter Galenson, publié à Madison (Wisconsin) en 1981 et intitulé *The International Labor Organization: An American View*, contient des informations plus récentes. L'auteur accomplit ici l'exploit qui consiste à rendre hommage à l'O.I.T. pour ses réalisations, tout en justifiant le retrait américain et en laissant entendre que le retour des États-Unis à l'O.I.T. était prématuré. Il néglige l'évaluation que Robert Cox a faite des mobiles de Washington. *The United States and The ILO: A Revitalized Relationship* a été publié par le Secrétariat américain du Travail en 1983.

La citation de David Morse, au chapitre XIV, est tirée de son livre *The Origin and Evolution of The I.L.O. and Its Role in The World Community*, université Cornell, Ithaca, 1969, paru en français la même année sous le titre *l'Origine et l'évolution de l'O.I.T. et son rôle dans la communauté mondiale*.

Les statistiques sur l'adhésion syndicale sont tirées de *Profiles of Union Growth*, par George Sayers Bain et Robert Price, université de Warwick, et de sources gouvernementales canadiennes et américaines.

CHAPITRE XV

Travail Canada a publié un certain nombre d'études sur les conventions de l'O.I.T. Dans *A Review of International Labour Standards (Une étude des normes internationales du travail)*, 1974, j'ai proposé une liste de conventions les mieux adaptées à la situation actuelle. (Cette idée a été développée par un groupe d'étude de l'O.I.T. sur les normes internationales du travail, dont le rapport fut adopté par le Conseil d'administration en 1979.) Dans *Canada and The International Labour Code (le Canada et le Code international du travail)*, 1978, J.K. Eaton, Jan Wanczycki et J. Frendo-Azopardi ont analysé dans quelle mesure les diverses administrations canadiennes se conforment à 72 conventions choisies. Pour celles jugées à bon droit susceptibles de ratification par le Canada, l'étude établit les mesures qui devront être prises au sein des diverses administrations pour satisfaire à la norme de l'O.I.T. Plusieurs autres études détaillées sur les « mesures requises » ont paru; elles traitent de conventions particulières, notamment l'étude intitulée *Where Canada Stands on the Implementation of ILO Conventions on Occupational Safety and Health (Situation au Canada quant à l'application des conventions de l'O.I.T. sur l'hygiène et la sécurité au travail)*, 1976, par les mêmes auteurs. *A Review of Federal Compliance with Selected ILO Conventions*, qui a connu une diffusion limitée en 1979, contenait les recommandations d'un groupe d'étude de Travail Canada concernant la politique que l'administration fédérale pourrait envisager d'adopter à l'égard de certaines conventions.

Canada and The International Labour Organization (le Canada et l'Organisation internationale du travail) par Kalmen Kaplansky (avec la collaboration de Jan Wanczycki et de Chris Russ), publié par Travail Canada en 1981, contient les recommandations de l'auteur touchant divers aspects de la politique de l'O.I.T., et aussi des renseignements exacts sur les plaintes déposées contre le Canada auprès du B.I.T., les procédures du ministère du Travail à l'égard des conventions de l'O.I.T. et d'autres sujets.

« The International Protection of Trade Union Rights: A Canadian Case Study », par Michael Bendel, a paru dans *Ottawa Law Review*, vol. 13, n° 1, 1981.

Le premier volume des mémoires de Paul Martin, *A Very Public Life*, Ottawa, 1983, renferme des souvenirs de ses rapports avec l'O.I.T., particulièrement comme délégué à la Conférence de Philadelphie en 1944 et comme président de la Commission constitutionnelle qui a fait rapport au Conseil d'administration en 1945.

« The Changing Canadian Attitude to The United Nations Role in Protecting and Developing Human Rights », par Allan Gotlieb, tiré de *Human Rights, Federalism and Minorities*, Toronto, 1970, étudie l'expérience canadienne à l'égard des conventions de l'O.I.T. dans le cadre des Nations unies.

CHAPITRE XVI

Les chiffres sur l'emploi au B.I.T. m'ont été communiqués par le bureau régional de l'O.I.T. au Canada. Les *Propositions de programme et de budget pour 1986-1987* du directeur général ont été publiées par le B.I.T. en décembre 1984 et présentées à la 229e séance du Conseil d'administration. Le budget, tel qu'on l'a adopté à la fin, a été publié à la suite de la 71e session de la Conférence internationale du travail en 1985. J'ai quelque peu réarrangé le matériel sous forme de tableaux en y joignant les calculs.

Le rapport du directeur général à la 70e session de la Conférence en 1984 passe en revue le système de l'établissement et de la surveillance des normes internationales. Le débat de la Conférence sur ce rapport ainsi que la réponse du directeur général à la discussion paraissent dans le compte rendu sténographié des travaux. Le *Rapport du groupe d'étude sur les normes internationales du travail* en date de 1979 se trouve dans les procès-verbaux du Conseil d'administration.

The Effectiveness of International Supervision: Thirty Years of ILO Experience, par Ernest Landy, Londres, 1966, demeure un classique, tout comme *Droit international du travail* de Nicolas Valticos, Paris, 1970 (la dernière édition est de 1983). Ces deux auteurs travaillaient au B.I.T. De nombreux documents officiels, rapports et articles parus dans la *Revue internationale du travail*, illlustrent le fonctionnement du système des normes.

CHAPITRE XVII

Vodka-Cola a été publié à Londres en 1979. Son auteur, Charles Levinson, autrefois secrétaire général de la Fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie, de l'énergie et des industries diverses, dont le siège est à Genève, a écrit plusieurs ouvrages et de nombreux articles aux vues pénétrantes sur les questions internationales du travail.

Les projets du B.I.T. concernant une réunion à l'« échelon supérieur » sur la politique économique et sociale ont été énoncés dans les *Propositions de programme et de budget pour 1986-1987* du directeur général.

George Sayers Bain et moi-même avons préparé un rapport intitulé *Canada, Labour Standards, and International Trade* en vue d'une réunion tripartite regroupant des Canadiens pour examiner le rôle du Canada au sein de l'O.I.T., en octobre 1978. Ce rapport étudie en détail le recours possible aux procédures de l'O.I.T. comme moyen de réduire la concurrence fondée sur des normes du travail peu élevées. Le document a fait l'objet d'une diffusion limitée par Travail Canada.

Index

Acland, F.A. : 42-43, 49-50, 60
Acte de l'Amérique britannique du Nord
  Article 56 : 165
  Article 132 : 16, 59, 83-84, 88
Association canadienne de la construction : 82
Association des chemins de fer du Canada : 82
Association internationale pour la législation ouvrière : 11-13, 46
Astapenko, Pavel : 147, 149, 151
Barlow, Montague : 33
Barnes, George : 13, 19, 40
Basie, Count : 8
Beaule, Pierre : 81
Bengough, Percy : 164
Bennett, R.B. : 63, 77, 83-89, 94, 164
Bevin, Ernest : 112, 120
Blanchard, Francis : 147, 162, 184
Borden, Robert : 39-43
Brown, Arthur : 166, 177-178
Brown, Gerald H. : 45-47
Butler, Harold B. : 13, 18, 22-24, 112
Campbell, Allan : 166, 177
Canada
  Partage des responsabilités fédérales et provinciales : 6, 16, 43-44, 57-62, 57, 80, 84, 86-91, 163-175, 203
  Ratification des conventions : 6, 57-58, 61, 83-90, 164-175, 203-205
  Dénonciation de la ratification : 89-90, 170, 175
Carmichael, C.E. : 53
Carnegie, David : 52
Carr, Shirley : 177-178
Carrothers, Mme James
  voir, Markham, Violet
Carter, Jimmy : 153, 159
Centre international de perfectionnement professionnel et technique, Turin : 135
Chambre de commerce du Canada : 82
Charte du travail : 10, 14, 17
Christie, Loring : 45, 51
Clemenceau, Georges : 41
Coates, R.H. : 51
Comité international du travail et des affaires sociales : 160
Commerce international
  voir, Concurrence internationale
Commission de législation internationale du travail : 9-17, 21-22, 40
Commission Rowell-Sirois : 88, 164
Concurrence internationale : 1, 3-4, 7-8, 10, 12, 38, 51, 57-58, 85-86, 144, 181, 208, 196-204
Confédération des travailleurs catholiques : 80-81
Confédération internationale des syndicats libres : 147
Congrès des métiers et du travail du Canada : 40, 43, 45, 58, 63, 80-82
Congrès du travail du Canada : 159, 166
Conventions internationles sur le travail
  N° 1, heures de travail : 19, 29-38, 45, 57-62, 65, 67, 83, 87-90
  N° 2, chômage : 20, 30, 57-58
  N° 3, protection de la maternité : 20, 57, 61
  N° 4, travail de nuit des femmes : 20, 30, 57, 61
  N° 5, âge minimum de l'emploi : 20, 30, 57, 61
  N° 6, travail de nuit des enfants : 20, 30, 57
  N° 10, droit d'association des travailleurs agricoles : 61
  N° 13, céruse : 54
  N° 14, journée de repos hebdomadaire : 83
  N° 22, contrat d'engagement des marins : 85
  N° 26, fixation des salaires minimaux : 83
  N° 27, indication du poids des colis transportés par bateau : 85
  N° 32, protection des dockers contre les accidents : 85
  N° 45, travail des femmes dans les mines : 169-170, 175
  N° 47, semaine de quarante heures : 79
  N° 87, liberté syndicale et protection du droit d'organisation : 5, 130-132, 137, 154, 171
  N° 98, droit d'organisation et de négociation collective : 130, 132, 137, 175
  N° 100, égalité de rémunération : 5, 130-131, 171-172
  N° 102, normes minimales de sécurité sociale : 136, 175
  N° 105, travail forcé : 5, 131, 154, 165
  N° 111, discrimination dans l'emploi : 5, 131, 165-169
  N° 122, politique de l'emploi : 131, 170
  N° 131, fixation des salaires minimaux : 175
  N° 139, cancer professionnel : 175
  N° 144, consultations tripartites (normes internationales du travail) : 175, 192-193
  N° 148, lieux de travail : 175
  N° 155, sécurité et santé au travail : 175
Cox, Robert : 91-92, 94-95, 133, 135, 211
Crothers, Thomas : 47
Déclaration de Philadelphie : 120-121, 182, 199
Delevingne, Malcolm : 13, 23
De Michelis, Guiseppe : 68-69, 73, 75
Derry, Kathleen : 45
Des Planches, Mayor : 15
Devonshire, Duc de : 41
Diefenbaker, John : 167
Draper, P.M. : 40, 45-46, 49
Drummond, Eric : 23
Dunlop, John : 154-155
Entreprises multinationales : 146, 194, 197-200
États de première importance industrielle : 21-22, 47, 52 70, 72-79, 139, 178-179
Fédération internationale des syndicats ouvriers : 17-19, 68
Fédération syndicale mondiale : 125
Fonctionnalisme : 91-93, 105-106
Fontaine, Arthur : 12, 17, 22, 37, 71
Fraternités des cheminots indépendants : 80
Gelber, Sylva : 172
Gompers, Samuel : 9-10, 16, 40, 113, 147
Gordon, W.A. : 72
Goulet, Paul : 163
Green, William : 113
Gregg, Milton : 126
Griffiths, W.L. : 51
Groupe des 77 : 156, 158, 179
Groupe I.M.E.C. : 156-161, 179, 194, 202
Guérin, Louis : 23
Hawke, Robert : 151
Haythorne, George : 166-167, 177-178
Hull, Cordell : 112-113
Institut international d'études sociales : 135
Jacobson, Harold : 91-95, 195
James, Cyril : 115

Jenks, Wilfred : 113-114, 120-121, 124, 144, 147-148, 151-153, 166, 172, 199
Jodoin, Claude : 177-178
Johnstone, Elizabeth : 172
Jouhaux, Leon : 15, 23, 34-35, 68-69
Kaplansky, Kalmen : 166, 177
King, W.L. Mackenzie : 44, 46, 52, 58, 62, 86-87, 89, 94, 115-117, 119
Kirkland, Lane : 10
Kissinger, Henry : 153, 155, 159
Lapointe, Ernest : 52
Laurier, Wilfrid : 44
Législation ouvrière internationale : 4, 11-12, 14-17, 24-29, 37-39, 46, 65-66, 77, 79-80, 112, 127, 181-182, 192, 196-199
Legrand, Daniel : 10
Levinson, Charles : 197
Ley, Robert : 68-69
Lindsay, R.C. : 42
Litvinoff, Maxime : 76
Lloyd George, David : 13, 40-41
Lorentsen, Edith : 166, 168-169
MacEachen, Allan : 167-168
Mackintosh, Margaret : 164, 166
Mahaim, Ernest : 11, 37, 77-78
Malloy, Thomas : 47, 60
Marchand, Jean : 177
Markham, Violet : 52-54
Martin, Paul : 164, 167, 169
Massey, Vincent : 114-115
Meany, George : 119-123, 153-154, 159-161
Moore, Tom : 34, 43-45, 49-50, 58, 63-64, 74, 203
Morris, Joseph : 151, 159, 172, 177-178
Morse, David : 5-6, 127-130, 133-135, 139-140, 143-144, 147-148, 150, 183
Murdoch, James : 52, 59-60
Mussolini, Benito : 54, 67
Neilan, Edward : 149
Normes internationales du travail : 2, 4, 37, 57, 79, 124, 127-129, 134, 139-140, 144-145, 181-204
Organisation internationale du travail
  Commission de la Conférence sur l'application des normes : 65, 132, 137, 145, 155, 157-159, 189-191
  Commission d'experts sur l'application des conventions et des recommandations : 65, 93, 132, 137, 171-172, 189-191
  Coopération technique : 1, 5, 92, 118, 127-129, 143, 162, 182-188, 200-201, 203-204
  Politique économique : 4, 66-67, 120-125, 127-128, 132, 170, 182, 191, 196, 199
  Promotion d'une politique sociale : 25, 38, 66, 120-125, 127, 146, 156, 159, 182, 194, 197, 198-200, 203, 206
  Structure : 133, 139-140, 146, 157-161, 179
Oudegeest, Jan : 34
Owen, Robert : 10
Pacaud, Lucien : 53
Page, Donald M. : 71
Parsons, S.R. : 45
Pearson, Lester B. : 123-124, 167
Penfield, Wilder : 115
Perkins, Frances : 72-73, 112, 124
Phelan, Edward J. : 13, 22-24, 27, 62, 112-113, 115-121, 124-125, 127, 199
P.I.A.C.T. (Programme international pour l'amélioration des conditions de travail) : 145
Pope, Joseph : 43
Prix Nobel de la paix : 6, 123, 135
Programme mondial de l'emploi : 134, 144-145
Protection des droits syndicaux : 2, 5, 132-133, 140, 145 171, 182, 197, 201-202
Rae, Saul : 169
Read, John E. : 74
Relief : 91-95, 96, 193, 195, 203
Richan, Keith : 172, 177-178
Riddell, Walter : 47, 52-53, 55, 71-73, 75-79
Rive, Alfred : 111, 123
Robertson, Blake : 43
Robertson, Gideon D. : 44, 71
Robinson, Henry M. : 16
Robinson, Tom : 177-178
Rogers, Norman : 79, 81
Rooney, John J. : 148
Roosevelt, Franklin Delano : 5, 18, 67, 72-73, 83, 94 112, 120, 124, 127
Rowell, N.W. : 43, 45, 88, 164
Roy, Philippe : 50
Sifton, Arthur : 41
Skelton, O.D. : 81
S.S. le pape Paul VI : 135, 159
Starr, Michael : 167
Taylor, Harry : 177
Thomas, Albert : 4-5, 23-27, 31-36, 47, 49, 51, 54, 62-63, 65-67, 140
Tripartisme : 2, 13-14, 19, 23, 70, 79, 125, 135, 150, 154, 175-176, 192-193, 204-205
Truman, Harry S. : 127-128
Université de Montréal : 126
Université McGill : 113, 115, 126
Williams, Joe : 8
Wilson, Woodrow : 5, 41
Winant, John : 5, 112-119
Wolfe, Humbert : 26, 54
Wrong, Hume : 79-81, 112, 114-115

Table des matières

Avant-propos xi
Chapitre premier
Introduction 1
Chapitre II
Vers une législation ouvrière internationale 9
Chapitre III
Oui et le nom d'Albert Thomas 21
Chapitre IV
Le concept d'une législation ouvrière internationale 29
Chapitre V
Le Canada et les débuts de l'O.I.T. 39
Chapitre VI
Le Canada à Genève : les années 20 49
Chapitre VII
Le partage des pouvoirs 57
Chapitre VIII
La crise économique et les dictatures 65
Chapitre IX
Le Canada à Genève : les années 30 71
Chapitre X
La ratification du *New Deal* de Bennett 83
Chapitre XI
En quête de relief 91
Chapitre XII
Le B.I.T. à Montréal 111
Chapitre XIII
Les années d'essor 127
Chapitre XIV
Une décennie difficile 143
Chapitre XV
Une politique qui s'affirme 163
Chapitre XVI
L'O.I.T. aujourd'hui 181

Chapitre XVII
Les perspectives 195
Chapitre XVIII
À propos du Canada 201
Notice bibliographique 207
Index 215

À propos de l'auteur

Après plusieurs années d'enseignement, John Mainwaring accepte, en 1942, un poste au ministère fédéral du Travail. Deux ans plus tard, il assiste à la Conférence de Philadelphie.

De 1964 à 1980, il est chargé des activités des relations internationales de Travail Canada. À ce titre, il participe à de nombreuses conférences de l'O.I.T., aux sessions du Conseil d'administration du B.I.T. et à d'autres réunions de l'O.I.T., souvent comme chef de la délégation canadienne. En 1972-1973, il est président du Conseil d'administration du B.I.T.

Aujourd'hui retraité, M. Mainwaring habite Ottawa où il prépare une étude sur la poésie de Shakespeare.

Canada